

CA1  
CI 700  
- 1997N54

Révision de  
la législation  
sur l'immigration

Immigration  
Legislative  
Review


Government  
Publications

# Not just numbers

A Canadian Framework  
for Future Immigration

## Executive Summary

Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115509341>



# **Not** **just** **numbers**

## **Executive Summary**



© Minister of Public Works and Government Services Canada 1997  
Cat. No.: C63-21/1998-1  
ISBN 0-662-63330-X

This publication is available in alternate formats upon request.

*Aussi disponible en français.*





This report fulfils the one-year mandate of the Legislative Review Advisory Group to advise the Minister of Citizenship and Immigration on the best future direction for Canadian immigration laws in light of present challenges, emerging trends and available research. It goes beyond the confined areas of statutes in its examination of policies and programs that shape and give effect to laws. The report is the result of many months of consultations with people involved in all aspects of immigration, inside and outside all orders of government, of the consideration of more than 500 written submissions, and of much study and discussion. In an effort to be true to what we heard, we have concentrated on people, rather than numbers, in the preparation of this report.

## VALUES AND PRINCIPLES

Fundamental to our recommendations are the social and legal values reflected in recent studies and jurisprudence. Self-reliance, compassion, family, democracy, freedom, equality, equity, due process and fairness together should infuse future laws and legal processes. These values, in turn, suggest basic principles for program development and management such as accessibility, comprehensiveness, consistency, responsiveness and accountability. These values and principles should guide both the design of new legislation as well as the various delivery systems required.

## A NEW LEGISLATIVE AND ACCOUNTABILITY FRAMEWORK

A new legislative framework is proposed. We found a strong and recurring demand for clear and transparent law. There is public confusion about matters pertaining to citizenship, immigration and refugees. In order to educate with regard to the different goals of the law on these subjects and to emphasize their differences, we propose one law dealing with citizenship and immigration, and a separate law for matters pertaining to Canada's obligations under international humanitarian law. Each Act would present its own underlying values and principles in distinct objectives, as well as in specific means for achieving them. The inclusion of means in the Act, which introduces a new element, reflects our desire to ensure not only responsibility, but also accountability.

In the new Immigration and Citizenship Act, the objectives we propose seek to facilitate entry for persons who would enhance Canada's cultural and economic well-being, including family members. The objectives also address the necessity for protecting our society from those whose entry into Canada could result in harm or danger to others.

The objectives for the proposed Protection Act, on the other hand, reflect Canada's international obligations and the will of the majority of our citizens to provide protection on Canadian territory to persons who truly need it.

Both proposed Acts share similar means by which the objectives could be met. The means require the dissemination of full information to the public as well as research and consultations to examine the success or failure of existing programs and to shape future



initiatives. Moreover, both Acts would provide for adequate measures to ensure accountability to both Parliament and the public, and for ongoing communication and cooperation with all orders of government in Canada.

We propose a legislative framework where the statutes themselves include the objectives, the means, the basic provisions that affect a person's status, and an outline of accountability requirements. All other details regarding substantive and legal process should be contained within the regulations. We propose a more rigorous process for the vetting of new regulations as well as for the assessment of their impact once in effect, to prevent "government by regulation." To build in additional transparency, we propose easily accessible and widely available User Guides — one for immigration and one for protection — to replace the numerous manuals outlining departmental guidelines and policies. Through this mechanism, those seeking services would have access to essentially the same information as those providing them. We also propose a requirement for the Minister to submit comprehensive annual reports to Parliament, and we outline the types of performance indicators that should be addressed in these reports to provide real accountability.

Our focus on people requires that the legislation ensure that resources are available to provide proper service to all those who come into contact with our immigration regime. We therefore propose that the Act dealing with immigration allow the imposition of legal ceilings to control the number of visas issued each year, with the exception of those issued for certain categories of immigrants and protected persons. In addition, the Act would give the Minister the authority to decide when to accept applications, again with the exception of those of the same categories. Our legislative framework also deals with various operational issues, such as immigration consultants and fees.

## CONSULTATION AND COLLABORATION

To highlight the need for real and sustained consultations and collaboration, we propose new mechanisms for the discussion and development of policy and law. Bearing in mind the concurrent jurisdiction of the federal and provincial governments in the field of immigration law and the serious gaps that have developed between policy planning and service delivery, we propose the creation of a Federal-Provincial Council on Immigration and Protection to be entrenched in the law itself. Our report also deals with consultations with municipalities and non-governmental organizations, and recommends structured consultations with all such parties on the development of significant policies and programs.

## ACTIVE INTEGRATION AND CITIZENSHIP

The integration of newcomers into Canada is central to the success of the immigration program. Integration contributes to social cohesion and the mutual accommodation and enrichment that occurs between immigrants and Canadian society. We examine the role of the federal government in the settlement and integration of newcomers to Canada, noting its



enduring role in this area even as it devolves much of it to the provinces. We recommend that the federal government acknowledge this role by establishing clear lines of accountability and by providing adequate funding to ensure equity of access to settlement services across the country. After studying the need for objective criteria to define who will be selected for long-term residence in Canada, we recommend that these selection criteria be supported by research that fully analyses the integration patterns of various categories of immigrants. We look as well at the continuum from selection to integration to citizenship. We recommend new requirements for citizenship, based not only on physical presence in Canada, but also on active participation in the community. With regard to one major barrier to full integration for some newcomers, we recommend that the Federal-Provincial Council on Immigration and Protection and federal immigration authorities work together to improve access to trades and professions.

## THE IMPORTANCE OF FAMILY

Our approach highlights the importance of the family in Canadian society, both in its traditional and non-traditional forms. We recommend a definition of “spouse” that would recognize same-sex and common-law relationships for the purposes of the Immigration and Citizenship Act. As well, we offer what we believe to be a more reasonable definition of “dependent child,” which would include any child under 22 years of age and never married, or any child dependent for reasons of physical or mental disability. The development of more flexible definitions reflects the diversity of family arrangements and connections in this country. We recommend three tiers of family relationships — the conventional members of the nuclear family; fiancés and parents; and a third tier comprising persons whose closeness is defined by the very willingness of a sponsor to undertake the responsibility for supporting and maintaining them in Canada. We propose language requirements for all sponsored Family Class immigrants, which may be offset by the payment of language training fees to meet integration requirements in Canada. We also propose certain educational requirements for the third tier.

While we support a flexible approach to the definition of family, our proposals with regard to the sponsorship of family members are aimed at ensuring that sponsors understand and maintain their financial responsibilities. Our report reflects this concern, for example, by proposing provisions that would make persons ineligible to sponsor when in default of an existing sponsorship commitment. We recommend that the duration of sponsorship for spouses and dependent children be reduced to three years. We suggest that data be collected on the settlement success of various tiers of sponsored Family Class members and that any future changes in the program be guided by ongoing analysis of such data. We also include recommendations on sponsorship in situations of domestic violence.

We recommend that spouses and dependent children be allowed to enter Canada on the basis of an approved sponsorship for the purpose of being processed for landing inside Canada. Finally, we would exempt spouses and dependent children from the excessive cost component of the medical inadmissibility provisions of the Immigration and Citizenship Act.



## SELF-SUPPORTING IMMIGRANTS

In our report, we consider the effect of the global economy on Canada's economic immigration. Our policy model for the selection of self-supporting immigrants is one that maximizes the long-term potential benefits for Canada while minimizing any short-term costs associated with their establishment in Canada. As well, our model shows a clear path for those prospective immigrants who currently fall short of the selection requirements we establish, so that they can work towards meeting the requirements in the future.

Our report examines the two streams of economic immigration: permanent and temporary. We recommend the merging of the current skilled worker, entrepreneur and investor categories into a single Self-supporting Class with distinct, but closely linked tiers. We develop criteria for the selection of these self-supporting immigrants which include proficiency in an official language, education, age and work experience. The ability to be self-supporting upon arrival in Canada is a core standard of the Self-supporting Class. We do away with the notion that skilled applicants should be excluded merely because their skills are in a particular occupation. In fact, we completely eliminate excluded occupations. We also create a class that allows designated employers to sponsor employees for immigration to Canada.

As a sub-category of the Self-supporting Class, we recommend that entrepreneurs be selected on the basis of those attributes necessary to succeed in Canada rather than on business plans or rigid terms and conditions. Investors would be required to meet standards relating to language, education and self-sufficiency in addition to a \$500,000 financial commitment. We also recommend a new approach for the use of these funds.

Our report includes a recommendation that would allow the provinces to nominate individuals or groups whose entry would benefit them for social, economic or cultural reasons. Under the model we propose, the self-employed category as well as the family business job offer and the live-in caregiver class would disappear as separate programs.

With regard to temporary foreign workers, we recognize the need for increased flexibility. We recommend focusing on the *bona fides* of the employer rather than on extensive labour market testing. Companies operating in Canada with 20 or more employees should be exempt from the requirement to obtain an employment validation in order to sponsor a foreign worker. This should not be seen as reducing the commitment to the job security of Canadians. Easy facilitation at the front end of the process requires rigorous monitoring through a reporting system to provide data on employers' compliance with their undertakings. Our report also recommends exemption from the requirement to obtain an employment authorization where a person seeks to enter Canada for 30 days or less for legitimate purposes.

We examine other methods for developing a more facilitative approach for the temporary entry of foreign workers and business persons to Canada. With regard to foreign workers, for example, we recommend that their family members also be allowed to work in



Canada. We further suggest that foreign workers be allowed to apply for landing from within Canada on the basis of a valid permanent job offer. Moreover, we propose a “facilitation visa” for frequent business travellers.

We recommend that the employer be responsible for the health coverage of foreign workers and their families. In keeping with the need for transparency and accountability, we note the current shortage of information on the entry of temporary workers and we propose that the annual report to Parliament include details on the number of foreign workers in Canada each year.

Our report also considers how visitors are currently treated under the legislation. We recommend more transparency in the development of the list of countries whose citizens do not require visas to travel to Canada, and that the list be based on empirical data. We recommend that the Federal-Provincial Council on Immigration and Protection consider whether there is a need to require visitors to be covered by private medical insurance.

With regard to foreign students, we recommend that adequate guardianship arrangements be in place for those undertaking primary or secondary school studies in Canada. Those who complete post-secondary studies in Canada and have a permanent job offer should be able to apply for landing within the country.

## PROTECTION

From our review of current domestic and international laws and policies on the protection of refugees, we conclude that Canada should take a position of leadership in developing new models for international responsibility sharing in the identification and resettlement of those in need of protection. Any new model should be grounded in the international principles central to protection, including the obligation not to return persons to countries where their lives or liberty would be threatened because of their race, nationality, political opinion or membership in a particular social group. Until such time as those international models are developed and operational, Canada should reinvigorate its commitment to the displaced and persecuted.

Our report recommends a single protection system that deals with requests for Canada’s protection wherever they arise, whether on or outside Canadian territory. Resources should be directed to protection activities abroad to identify those who need resettlement in Canada without forcing them to use the expensive and risky services of people smugglers. In this way, Canada can focus on assisting the most vulnerable, overwhelmingly women and children, as close as possible to their home country.

We recommend that one organization manage Canada’s protection responsibilities under the Protection Act. This agency would administer the protection process both overseas and inland. It would train its decision makers and provide them with administrative support and specific background information on the individuals whose requests for protection are being considered. The agency would advise the Minister on international



humanitarian migration trends as well as on spontaneous influxes into Canada. The Minister would be able to direct the agency regarding crises as they arise.

We propose a cadre of decision makers — civil servants selected by the protection agency for their abilities. They would be trained in human rights law and in procedures for making fair and consistent decisions. These Protection Officers would be assigned to work in Canada and at Canadian points of service abroad. A higher level of civil servant — Appeal Officers — would be employed by the protection agency and would be assigned to major offices in Canada. The protection agency would benefit from input from the Protection Advisory Committee, which would be created in the protection legislation. The Advisory Committee would be composed of representatives of domestic, international, governmental and non-governmental entities, all with knowledge or experience relevant to the work of the agency. Its advice could be on any matter regarding changes to the law or to the User Guide on protection, the budget, staff training or emerging trends.

In general, we propose a broader definition of protection, a proactive approach overseas to find those most in need, and an inland procedure to discourage non-genuine claimants.

We propose more inclusive criteria for the determination of who would be considered for protection, both inside Canada as part of our international obligations, and outside Canada in line with the guiding principle of shifting Canada's efforts towards those in the most vulnerable situations. The criteria would include the definition of "refugee" in international law as well as other current and future human rights standards that address potential violations resulting in the endangerment of the life and security of a person.

With regard to the overseas operation of the protection agency, we recommend that Protection Officers be strategically placed in order to be accessible to those most in need of resettlement. As part of their responsibilities, these officers would form networks with human rights organizations and others who could provide objective information and refer potential protection cases to them. As well, we propose that non-governmental agencies, known for their international work, be permitted to enter into agreements with the protection agency in order to identify overseas those in need of protection and resettlement in Canada. Because priority should be given to the most vulnerable, we recommend that the likelihood of successful establishment in Canada not be a requirement in the new Protection Act. In addition, a fast-track system should be in place abroad to allow those who are determined to be in imminent danger to travel to Canada on an urgent basis. With regard to those selected abroad who require extensive medical care, the agency would ensure that all necessary services were first arranged with the province of destination.

With the introduction of these more active protection operations outside of Canada, we accept the challenge of building a more efficient inland procedure, one that is fair, consistent and timely, and that reflects the principles of natural justice.



The process whereby eligibility to apply for refugee status is determined has been streamlined. We recommend the development of a more transparent “safe third country” notion. We believe that such steps will restore the real purpose of international law, that is, to build systems that ensure that all countries share in the responsibility of providing solutions for those seeking protection.

The inland procedure for determining who requires protection should be based on the principle that persons should make their claims known to the protection agency as soon as possible after their arrival, and that the system must be easily and readily accessible to such persons. The protection agency would have reception facilities at major ports of entry. Immigration officers would be trained to make the presence of the agency known to those seeking protection. The agency would also ensure access to necessary services.

We recommend the codification of all requirements and time limits for the inland process, which would apply to all parties. Claimants who meet reporting requirements should be given the right to work, as well as other social benefits. We propose that the protection agency assume all income assistance and medical service costs for inland protection claimants until landing or removal.

Inland hearings would take the form of an interview held before a Protection Officer and in the presence of the claimant’s representative and an interpreter; a representative and an interpreter could attend the hearing in those cases where the application is made overseas. Procedures would be codified in the protection legislation to ensure full and timely disclosure as well as other basic principles of fairness. We recommend tight time frames because of the easy accessibility of the process and the provision of supporting services at ports of entry. The deadlines would be as follows: to report to the protection agency within three business days of arrival; to submit the claim within the next 10 business days; to hold the interview within six weeks; and to make the protection decision with supporting reasons within six weeks of the interview. We propose that inland claimants be permitted an internal review of unsuccessful claims, which they would have to file within 15 days of receiving the reasons for refusal. This would be a paper review. An interview would be held where credibility was at issue.

In this protection system we envisage, we introduce a new legal status in law, that of “temporary protected status.” It would not have general application since we considered and rejected the widespread use of temporary status. “Temporary protected status” would be given, however, in those cases where persons need protection but cannot provide satisfactory identity documents. Such persons could apply for landing after three years. With regard to all other protected persons, application for landing would be automatic in law although these persons would be subject to medical, criminality and security checks initiated at the beginning of the claim process. Persons determined to be in need of protection, both inland and overseas, would be exempt from the excessive medical cost provisions.



In keeping with the standard set by the exclusion and cessation provisions of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, we would not provide protection to persons who there is serious reason to believe have committed war crimes or serious non-political crimes, or to persons who have re-availed themselves of the protection of the country concerned in their claim or who have re-established themselves there. Fraudulent action or concealment of material facts would also result in a person being deprived of protected status. A Protection Officer would hold an interview to determine these matters. The grounds for revoking protection would be applied narrowly in accordance with the Vienna Convention on the Law of Treaties.

We detail numerous other matters pertaining to the new Protection Act, such as the exemption of all protected persons from application fees and access to loans in the case of right of landing fees. Spouses and dependent children of persons protected through the inland process would be processed towards landing concurrently with the protected person. We also strongly recommend the one-time allocation of additional resources to the current convention refugee determination system until it has completed determinations for all claims received prior to the implementation of the new protection system.

## COMPLIANCE

**W**e propose a new system for ensuring that persons comply with the Immigration and Citizenship Act. There is a loss of public confidence with regard to the enforcement of the present Act. We especially note the inability to track clients effectively; delays at the removal stage; the process-based organizational structure; and the perception of arbitrary detention decisions.

The key components of our proposed approach are: an objective legislative framework; incentives for voluntary compliance; transparent and codified inadmissibility, detention and removal criteria; a front-end approach to enforcement; a flatter structure for assessing violations; and the availability of resources, systems and training. Our proposed system is premised on the principle that all persons subjected to any inland immigration, protection or enforcement process should be granted a new legal status, which we call “provisional status.” Provisional status would be granted to persons who cooperate with the process and meet reporting conditions. A person who is likely to be a danger to the public, who is unlikely to appear for removal, who is undocumented and uncooperative upon arrival, or who fails without due cause to appear for interviews or to fulfil conditions, would be detained. The power to detain would therefore be linked to the person’s failure to meet or comply with the objective and codified requirements for provisional status.

The proposed system is geared to outcomes: provisional status while formal status is under consideration; formal status where requirements are met; and removal from Canada where they are not. Provisional status would cease automatically when an application for formal status is finally determined. If the decision is negative, the person would be required to depart voluntarily or would be subjected to mandatory detention and removal.



An automated system to track persons is essential to verify compliance with the reporting requirements. The system should generate information on persons who fail to comply, and enforcement action should be initiated. While the establishment costs of such a system would be high, the long-term benefits would be significant.

With regard to specific violations of the Immigration and Citizenship Act, we recommend reducing the number of decision layers by providing an administrative rather than an inquiry process to make findings with respect to alleged breaches of the Act. The criteria for decisions would be prescribed in regulations for greater transparency. The key aspects of procedural fairness would also be codified in regulation to deal with decisions leading to loss of status, denial of entry or removal from Canada.

We address the international aspects of achieving compliance and call for a concerted international effort to obtain the cooperation of foreign governments in providing travel documents to their citizens. We recommend enhanced powers for the Immigration and Citizenship Act so that Canada can exchange information with other countries with respect to criminality cases, and to authorize examinations and conclusive decisions to approve or deny entry to be made outside of Canada. We also address several issues relating to transportation companies, such as a time limit on their liability for costs for carrying non-genuine claimants.

We studied the current statutory provisions concerning inadmissibility criteria. We recommend that areas of overlap be eliminated and that the grounds for inadmissibility be categorized under five headings: medical, criminal, security, financial, and system integrity.

With regard to medical issues, we propose that any definitions included in regulations be developed at the Federal-Provincial Council on Immigration and Protection. We also recommend that persons under medical surveillance be granted provisional status until they are able to provide a contact address in Canada. We include a proposal for ensuring that medical testing initiatives for visitors and immigrants are regularly reported to Parliament.

We recommend that the crime of “people smuggling” be added as grounds for inadmissibility. With regard to security issues of inadmissibility, we propose that the terminology in the new Act be congruent with the definition of “threats to the security of Canada” contained in the *Canadian Security Intelligence Service Act*. With respect to systems integrity, we recommend new grounds, denying admission to persons connected with governments against which there are international sanctions.

With regard to other matters of compliance, we propose the narrowing of provisions for a stay of removal. We recommend a more transparent system for the work of the internal advisory committee on country conditions for removals. We also provide for a prompt pre-removal risk assessment on application for all persons facing removal from Canada. Finally, we recommend that the prosecution of persons suspected of smuggling people for profit be allowed without the need to seek the approval of the Attorney General or Deputy Attorney General and, further, that the *Criminal Code* be amended to allow for the forfeiture of the assets of people convicted of such crimes.



We draw attention once again to the recommendations of the Tassé report regarding removals from Canada. This report called for increased transparency and accountability through detailed reporting to Parliament on the previous year's experience regarding the issuance of exclusion, removal and deportation orders, including information on outstanding orders and reasons why they have not been executed. As a further initiative, we recommend that the Minister take active steps to restore public confidence through a wider debate on the difficult issues of detention and removal by having them examined by the Standing Committee on Citizenship and Immigration.

## REVIEWS

We considered the current processes of appeals and reviews. We propose a new system which would respect due process and fairness, simplify procedures, and adapt review procedures to the nature of the case being reviewed. We recommend the establishment of a branch of the Department of Citizenship and Immigration with a structure and rules that would ensure independence for its decision makers. The branch would handle the resolution and review of decisions made relating to denial of sponsorship, revocation of status, and detention.

With regard to decisions to refuse sponsorship, we support the move of the present Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board towards alternative dispute resolution mechanisms. We endorse this approach, but we would go even further and create the position of professional mediation specialist who would have the power to ultimately impose binding decisions within strict time limits where the parties fail to agree. Decisions would be based on fact and law. An officer from the resolution and review branch could be called upon to review decisions to refuse admission or to revoke status. Such a review would not be available to those with danger or security certificates made against them. With regard to the current danger to the public provisions, we propose that the criteria for decisions be codified in regulations under the new Immigration and Citizenship Act, and that the annual report to Parliament provide details of cases of persons determined to be dangers to the public.

A review officer would be required to review a detention within 48 hours in order to determine whether provisional status could be restored. Conditions inside detention centres should allow for the detainee to make the necessary contacts to have his or her provisional status restored. Current time frames with regard to the continuous review of a detention should be maintained.

In the area of judicial review, we recommend that a leave provision be required for applications from persons who are seeking judicial review of the decisions of visa officers abroad.



## RETHINKING DISCRETION

We consider the use of discretion under the current legal regime and what its place should be in the one we propose. We conclude that most of the current situations where humanitarian and compassionate discretion is used could be regularized within the provisions of the proposed new legislation. Similarly, the use of an objective selection process would mean that a general discretionary power would no longer be necessary for a visa officer.

We acknowledge that situations might arise that are not foreseen in the legislation, and that some provisions applied to new situations could have unintended results. We therefore recommend two residual powers, neither of which could be delegated, one in the hands of the Minister, and one in the hands of regional directors general. The Minister's residual power could be used only as an extraordinary measure in the national interest. The director general's power would be exercised in extraordinary situations of dependency between persons. In both cases, a detailed summary of the use of these powers would be included in the annual report to Parliament.

## IMPLEMENTING OUR REPORT

Finally, we advise that our recommendations are intended to be consistent with our earlier discussion of underlying values and operating principles. We hope that our report, which develops two new regimes of law, will be considered as a holistic work and not one amenable to selection on a piecemeal basis. We caution that our recommendations were often made in light of the limited research and data available. We encourage all parties to strengthen research and analysis activities both inside and outside of government. We also encourage the Minister to build a system that supports the expeditious removal of persons deemed to be removable from Canada while respecting the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and all other relevant laws. This can only be done with the appropriate allocation of resources. Legislative amendments alone cannot correct the situation without these supplementary initiatives.



## Chapter 2

# A New Legislative and Accountability Framework

### RECOMMENDATION 1

To recognize and promote the continuum from landing to citizenship, the *Immigration Act* and the *Citizenship Act* should be combined into a single piece of legislation that includes explicit recognition of active participation in Canadian society as a requisite for citizenship.

### RECOMMENDATION 2

Separate protection and immigration legislation should be created to emphasize the different goals of Canada's humanitarian commitment and its immigration program. The Immigration and Citizenship Act would apply to the selection and integration of immigrants and the admission of visitors, students and temporary workers. The Protection Act would focus only on those seeking protection.

### RECOMMENDATION 3

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should be constructed as framework legislation reflecting their respective Objectives. The Acts should contain those essential elements that could seriously affect the status of individuals. Program design and administrative elements should be in the Regulations.

### RECOMMENDATION 4

The Objectives of the Immigration and Citizenship legislation should be to:

- (a) Facilitate the entry, whether temporary or permanent, of those persons who will contribute to Canada's prosperity and to the economic well-being of Canadians;
- (b) Create and maintain those conditions necessary to ensure that persons here on a permanent basis become full participants in Canadian society in exercising both their rights and responsibilities;
- (c) Promote self-sufficiency and security in social and economic terms by recognizing the integrity of the family in its many forms;
- (d) Enrich the culture of Canadians; and
- (e) Create and maintain those conditions necessary to protect the health and safety of Canadian society and deny the use of Canadian territory to persons likely to engage in criminal activities, whether defined nationally or internationally.

The Means for achieving these Objectives should be:

- (a) Providing *full information* to allow for public education;
- (b) Ensuring that the immigration program reflects the input and analysis resulting from *research and consultations*;
- (c) Ensuring that the immigration program meets its stated goals through *accountability measures and due process*; and
- (d) Ensuring appropriate *communication and coordination* with the protection agency, other federal departments, and other orders of government.



## RECOMMENDATION 5

The Objectives of the Protection legislation should be to:

- (a) Enable Canada to take leadership in the international community to better organize the sharing of responsibility for the identification of and the provision of assistance to those who require protection;
- (b) Fulfil our domestic obligations with respect to international humanitarian and human rights law; and
- (c) Uphold our obligations by ensuring that we extend our protection only to those who require and deserve it.

The Means for achieving these Objectives should be:

- (a) Developing *international systems of identification and assistance* for those in need, based on international principles of protection;
- (b) Offering protection to persons *in most need at first opportunity*: overseas, at point of entry, inland;
- (c) Providing *full information* to allow for public education;
- (d) Ensuring that the protection program reflects the input and analysis resulting from *research and consultations*;
- (e) Ensuring that the protection program meets its stated goals through *accountability measures and due process*; and
- (f) Ensuring appropriate *communication and coordination* with Citizenship and Immigration Canada, other federal departments, and other orders of government.

## RECOMMENDATION 6

In addition to the current requirement that proposed regulations be pre-published in the *Canada Gazette*, the Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should stipulate that regulatory amendments must be submitted for advice to a parliamentary standing committee and/or the proposed Federal-Provincial Council on Immigration and Protection. Amendments to the Protection Act would also be referred to the proposed Protection Advisory Committee.

## RECOMMENDATION 7

Decision making for all immigration and protection programs should be based on grounds elaborated in the Regulations, not in departmental guidelines.

## RECOMMENDATION 8

For the purpose of ensuring consistent decision making, the Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should require the department and the protection agency to develop comprehensive, plain-language User Guides to the Acts and Regulations. Instructions given through the User Guides would be binding. The User Guide would serve as the primary source of information for applicants.

## RECOMMENDATION 9

New directives modifying the information, instructions or interpretations found in the User Guides could only enter into effect after their publication in new editions of the Guides.



**RECOMMENDATION 10**

Officers rendering decisions should be provided with the training and support necessary to ensure that they are current with the Objectives of the legislation. Employees should be made aware of the operational impact of key court decisions through a report within 30 days of the court decision.

**RECOMMENDATION 11**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should direct the Minister responsible to submit to Parliament an annual report, including comments on the general administration and management of the respective Acts from such bodies as the Office of the Auditor General, the standing committees of Parliament, and the proposed Federal-Provincial Council, as well as key indicators of performance over the previous year. The annual reports to Parliament should be written in plain language, published, and made widely available.

**RECOMMENDATION 12**

The Immigration and Citizenship Act should outline the broad categories of immigration performance indicators to be included in the annual report to Parliament. Within these categories, the particular indicators to be included should be outlined in the Regulations so that they might be revised from time to time to reflect that the Act is meeting its Objectives.

The broad categories of indicators outlined in the Immigration and Citizenship Act should be:

- Number of immigrants and temporary entries;
- Case-processing times;
- Indicators of integration; and
- System integrity indicators.

**RECOMMENDATION 13**

The Protection Act should outline broad categories of protection performance indicators to be included in an annual report to Parliament. Within these categories, the particular indicators should be outlined in the Regulations so that they might be revised from time to time to reflect that the Protection Act is meeting its Objectives.

The broad categories of indicators outlined in the Protection Act should be:

- Number of persons granted protection abroad and in Canada, by relevant convention;
- Processing times for protection claims;
- Indicators of integration for protected persons; and
- System integrity indicators.

**RECOMMENDATION 14**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should include a procedure whereby the Minister would discuss with the Federal-Provincial Council on Immigration and Protection, the protection agency and other interested groups, appropriate numbers of persons in immigration and protection programs for the future. In the interim, numbers should be maintained at approximately the current level.

**RECOMMENDATION 15**

Once the desired volume of immigration has been established, the government should establish both targets and ceilings for visa issuance for each immigration category, with the exception of spouses and dependent children, persons granted protection within Canada, and employer-sponsored workers. The Immigration and Citizenship Act would prohibit the department from issuing more visas in a given year than the announced ceilings.

**RECOMMENDATION 16**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should give the Minister the authority to decide when to receive applications in all categories, with the exception of spouses and dependent children, persons granted protection within Canada, and employer-sponsored workers.

**RECOMMENDATION 17**

The Minister should establish a working group with organizations representing the interests of clients to examine the rationale for the right of landing fee and to develop application fees that reflect the costs of services provided.

**RECOMMENDATION 18**

The Immigration and Citizenship legislation should allow for loans to help with the payment of immigration-related fees for spouses and dependent children.

**RECOMMENDATION 19**

The federal government should negotiate a fee-sharing formula for immigrants selected by the provinces. The formula should allow for different fees for those immigrants for whom the federal government is responsible for both selection and the examination of statutory requirements, and those immigrants for whom the federal government is responsible only for statutory requirements.

**RECOMMENDATION 20**

Persons paid to prepare and/or represent visa applicants or persons seeking protection should be required to be members of a professional association in Canada, that is, either a provincial law society, or an association regulated by a province.

**RECOMMENDATION 21**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should contain provisions requiring the Minister responsible to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Acts five years after their entry into force, and to report to Parliament, outlining any recommended changes to the Acts.



## Chapter 3

# Sharing Responsibilities: Innovative Approaches to Partnership and Cooperation

### RECOMMENDATION 22

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should create a Federal-Provincial Council on Immigration and Protection, where the ministers responsible would meet at least once a year, supported by a small secretariat. This Council would provide a forum for more structured consultation and policy development on issues of mutual interest.

### RECOMMENDATION 23

The Immigration and Citizenship Act should include provisions for formal, structured consultations on significant policy developments at the regional and national levels with non-governmental organizations, municipalities, business and other interested groups. Citizenship and Immigration Canada should develop and institute mechanisms that allow for structured consultations and proper research as part of the policy process.

## Chapter 4

# Community Participation: Active Integration

### RECOMMENDATION 24

The federal government should acknowledge its enduring role in settlement and integration services; establish clear accountability guidelines; and provide adequate funding for settlement and integration services.

### RECOMMENDATION 25

The design of future selection criteria should be founded on adequate data-based research that analyses the integration patterns of various categories of immigrants.

### RECOMMENDATION 26

The Immigration and Citizenship legislation should require formal standardized language testing to determine knowledge of French or English.

### RECOMMENDATION 27

The proposed Federal-Provincial Council on Immigration and Protection should establish access to trades and professions and foreign credential recognition as priorities and work with other relevant groups, such as the existing Forum of Labour Market Ministers, to resolve issues of restrictive access.

**RECOMMENDATION 28**

The Federal-Provincial Council on Immigration and Protection should take measures with existing assessment authorities, to develop national standards and a shared database with the longer-term objective of providing a Canada-wide equivalency assessment of professional qualifications which would be accepted in each province and territory.

**RECOMMENDATION 29**

The Immigration and Citizenship Act should provide for a landed immigrant identification document which would serve as proof of landed immigrant status. In the case of travel abroad, this document would be required to re-enter Canada as a landed immigrant. The document should be valid for three years following initial landing. At the end of the three-year period, immigrants could either apply for citizenship or renewal of the document for an additional three years, provided they meet certain criteria.

**RECOMMENDATION 30**

The criteria for the maintenance of landed immigrant status should include 1) the demonstration of physical residency in Canada equivalent to at least one year during the initial three-year period following landing; and 2) the filing of Canadian income tax returns for each of the three years following landing. All immigrants should be advised in writing of this renewal requirement upon initial landing. Following the initial period, the requirement should be the need to demonstrate physical residency in Canada for at least two of the preceding three years and the filing of income tax returns for each of the three years. Immigrants not able to prove their residency would be deemed to have lost their status.

**RECOMMENDATION 31**

The Immigration and Citizenship Act should include criteria for granting citizenship which demonstrate both personal suitability and active participation in Canadian society, including:

- Physical residence (three years' residence);
- Fiscal responsibility (conformance with *Income Tax Act*);
- Knowledge of Canada and of an official language;
- Minimum age (18 and over);
- No serious criminality (including violations of *Immigration Act*); and
- Active participation (at least two of the following: employment, study, volunteer/community service, family care).



## Chapter 5

# The Family: Essential for Success

### RECOMMENDATION 32

For the purposes of the Immigration and Citizenship Act, “spouse” should be defined as 1) a partner through a marriage legal in the jurisdiction in which it occurred or, 2) a partner in an intimate relationship, including cohabitation of at least one year in duration, with the burden of proof resting on the applicant in either case.

### RECOMMENDATION 33

The definition of a dependent child in the Immigration and Citizenship Act should be that the child has never married and is under 22 years of age, unless dependent for reasons of physical or mental disability.

### RECOMMENDATION 34

The requirements of the new Family Class should reflect the principles that 1) the definition of family is evolving over time and differs among cultural and ethnic communities; and that 2) responsibility for the support and integration of each immigrant in this class should rest primarily with the Canadian citizen or landed immigrant undertaking the sponsorship. The legislation should, to the extent possible, permit sponsors to define family.

### RECOMMENDATION 35

A tuition fee reflecting the cost of basic language training in Canada should be required of all sponsored Family Class immigrants who are six years of age or older and have not achieved a basic knowledge of English or French as measured by standardized tests.

### RECOMMENDATION 36

The integrity of the sponsorship system should be preserved by ensuring that those in default are not eligible to sponsor again until the social assistance debt incurred is settled to the satisfaction of the province concerned. Citizenship and Immigration Canada should be empowered to facilitate the province’s recovery of monies owed through such tools as garnishment and seizure of assets. Financial co-guarantors should be permitted; however, the consequences for default should be applied equally to any such co-guarantor.

### RECOMMENDATION 37

Sponsors of spouses and dependent children should be required to commit to a three-year undertaking and should not have been on welfare during the preceding 12 months. Sponsors of other members of the Family Class should be required to commit to a 10-year undertaking and to have declared income, during the preceding tax year, equivalent to the applicable Statistics Canada low-income cut-off figure, or other appropriate cost-of-living measure, for themselves, their current dependants, and the number of persons they wish to sponsor. The sponsorship obligation for a fiancé(e) should be reduced to three years following marriage.

**RECOMMENDATION 38**

Citizenship and Immigration Canada should take the steps necessary to compile post-landing data providing a complete picture of the settlement success or failure of all components of the Family Class, and a complete inventory of sponsorship breakdown with sufficient information to accurately identify indicators of risk. This ongoing data collection and analysis should guide any future changes to this program.

**RECOMMENDATION 39**

The sponsorship undertaking should include a declaration that the sponsor is not in default of alimony or child-support orders, and the sponsor's permission for the department to undertake whatever checks it requires to verify this information. Potential sponsors in default of such payments should be prohibited from sponsoring.

**RECOMMENDATION 40**

The Immigration and Citizenship Act should create a three-tier structure for the new Family Class, composed of 1) spouses and dependent children; 2) fiancé(e)s, parents and (if the sponsor's parents are deceased) grandparents; and 3) relatives or close personal acquaintances of the sponsor's choice, excluding a spouse.

**RECOMMENDATION 41**

The Immigration and Citizenship Act should provide that tier three sponsors be required to demonstrate that the individual they are sponsoring is known and emotionally important to them. Principal applicants in this category should be required to have successfully completed secondary school, and either be proficient in English or French, or pay a language tuition fee reflecting the cost of language training in Canada to achieve proficiency.

**RECOMMENDATION 42**

Relief from sponsorship obligations should be considered on grounds of physical or psychological abuse. An abused or coerced spouse who has co-signed an undertaking to sponsor an immigrant should be able to apply formally for relief from the obligations of the joint undertaking. Sponsored immigrants, or the sponsor or guardian of a sponsored dependent child, could also apply to have the sponsorship agreement terminated. In the absence of a decision, obligations should be deemed ongoing.

**RECOMMENDATION 43**

Anyone convicted of crimes involving spousal abuse or domestic violence should be ineligible to sponsor until a period of five years has elapsed and satisfactory evidence of rehabilitation has been provided.

**RECOMMENDATION 44**

The Immigration and Citizenship Act should provide that spouses and dependent children for whom a sponsorship undertaking has been approved be permitted to apply for landing within Canada. Citizens of countries requiring visas to enter Canada should, under the same circumstances, be eligible for provisional status visas for the purpose of completing their application in Canada. Applications made in Canada by persons without legal status in Canada should not be processed.



**RECOMMENDATION 45**

The Immigration and Citizenship Act should exempt sponsored spouses and dependent children from the excessive cost component of the medical inadmissibility provisions.

**RECOMMENDATION 46**

The Immigration and Citizenship Act should provide that reviews of refusals based on excessive cost provisions for members of tier two of the Family Class be restricted to questions of fact, law, or mixed fact and law.

## Chapter 6

# Broadening Canada's Economic Base: Self-supporting Immigrants

**RECOMMENDATION 47**

The Immigration and Citizenship Act should merge current skilled worker, entrepreneur and investor categories into a single class to be referred to as the Self-supporting Class. All applicants should have to meet minimum requirements (referred to as core standards) with respect to education, official language ability and self-sufficiency. Core standards for age and work/business experience would also apply, but could be offset in specified circumstances with an acceptable offer of employment or a financial commitment. Applicants who meet the core standards should qualify for immigration subject to health, criminality and security requirements.

**RECOMMENDATION 48**

The core standard for education should be an academic, technical or trade qualification equivalent to at least two years of full-time post-secondary study in Canada.

**RECOMMENDATION 49**

The core standard for official language ability should be proficiency (meaning a level of fluency sufficient to enter the Canadian labour force) in at least one of the two official languages. This should be demonstrated through formal, standardized testing.

**RECOMMENDATION 50**

The core standard for work experience should relate to the Self-supporting Class tier under which the applicant is to be considered. For skilled workers, the requirement should be two years' experience in a skilled position. For entrepreneurs, the requirement should be two years' experience operating a successful business. For both tiers, the experience should have been obtained during the three years preceding the application.

**RECOMMENDATION 51**

The core standard for age should be not less than 21 years of age or more than 45 years of age at the time of application.

**RECOMMENDATION 52**

The Immigration and Citizenship legislation should require that Self-supporting Class immigrants be willing and able to meet the costs of establishing themselves and their families during their first six months in Canada. The issue of restricting access to provincially managed social welfare programs by persons who have immigrated under the Self-supporting Class should be an item for discussion at the proposed Federal-Provincial Council on Immigration and Protection.

**RECOMMENDATION 53**

Skilled workers should have to meet each of the five core standards of the Self-supporting Class: education, official language ability, skilled work experience, age and self-sufficiency.

**RECOMMENDATION 54**

The core standard for skilled work experience should be determined by an objective measure such as the Employment Training Indicator of the National Occupational Classification Counselling Handbook.

**RECOMMENDATION 55**

There should be no excluded occupations.

**RECOMMENDATION 56**

Skilled workers with qualifications and/or experience in regulated trades or professions, especially those which have a mandatory requirement for licensing or registration to practise in Canada, should be required to attend an interview and receive counselling and information regarding the obstacles they will face in working in their profession or trade in Canada.

**RECOMMENDATION 57**

The Immigration and Citizenship Act should provide that an offer of permanent employment could offset an inability to meet the core standard for either skilled work experience or age, but not both.

**RECOMMENDATION 58**

Entrepreneurs should be required to meet the core standards for education, official language ability and age. They should also have at least two years' experience operating a successful business and sufficient capital both to start a business in Canada and to meet all initial settlement costs.

**RECOMMENDATION 59**

As well as making a specified financial commitment, investor immigrants should have to meet three of the five core standards of the Self-supporting Class: education, official language ability and self-sufficiency. There would be no core standards for skilled work experience or age for applicants in this tier.



### **RECOMMENDATION 60**

A new mechanism should be established which eliminates competition between provinces and territories for investors and maximizes the economic benefits of the Immigrant Investor Program. The mechanism should be a five-year interest-free loan to the federal government. The federal government would distribute the funds to the provinces according to a mutually agreed formula. Provinces would have absolute discretion regarding the use of the funds. The funds would need to be unencumbered, and there would be more thorough front-end checking, at the applicant's expense, of the provenance of funds.

### **RECOMMENDATION 61**

The self-employed category should be eliminated. Self-employed persons wishing to immigrate to Canada should be required to meet the requirements of one of the tiers of the proposed Self-supporting Class.

### **RECOMMENDATION 62**

The family business job offer and the definition of "assisted relative" should be eliminated.

### **RECOMMENDATION 63**

The Immigration and Citizenship legislation should allow a province or territory to negotiate an arrangement with Citizenship and Immigration Canada to select an individual, or a group of individuals, either independently or through an arrangement with private industry or other organizations, whose entry would benefit the province for social, economic or cultural reasons. An individual nominated under such an arrangement would be required to meet health, criminality, security and other statutory requirements but not necessarily the core standards applying to other Self-supporting Class immigrants. The province would ensure that satisfactory settlement arrangements were in place.

### **RECOMMENDATION 64**

There should be an objective test, geared to age, for the accompanying family members of Self-supporting Class immigrants (spouses and school-age children) to assess basic proficiency in at least one official language. A supplementary fee should be charged for each such person unable to meet the required standard to offset the future cost of language training.

### **RECOMMENDATION 65**

The Immigration and Citizenship legislation should exempt companies operating in Canada with 20 or more employees from the requirement to obtain a validation from the National Employment Service in order to sponsor a foreign worker. Foreign workers sponsored by such companies should be able to apply for an employment authorization directly to a Canadian mission abroad.

### **RECOMMENDATION 66**

For companies with fewer than 20 employees, the current validation process should be streamlined.

**RECOMMENDATION 67**

The Immigration and Citizenship legislation should provide an exemption from the requirement to have an employment authorization for any *bona fide* business person seeking to enter Canada for 30 days or less for legitimate business and/or employment purposes.

**RECOMMENDATION 68**

The immigration Regulations should provide for a “facilitation” visa which should be available on a full cost-recovery basis in both visa-exempt and non-visa-exempt countries. The visa should be marketed to frequent travellers, especially business persons, who would benefit by having a multiple travel business visa which would facilitate access to Canada and, eventually, provide expedited admission at ports of entry.

**RECOMMENDATION 69**

A task force of representative parties should be formed to advise the Minister within six months on ways to facilitate the entry of business persons to Canada.

**RECOMMENDATION 70**

The Immigration and Citizenship legislation should allow family members of foreign workers to work in Canada.

**RECOMMENDATION 71**

The health coverage of foreign workers and their families should be the responsibility of the employer, either through private health insurance or through an agreement with the provincial government.

**RECOMMENDATION 72**

Streamlined health clearance arrangements should be introduced for temporary workers. Options to consider include local clearance where designated medical practitioners are satisfied that the applicant is medically admissible, and conditional entry pending the final determination by a medical officer.

**RECOMMENDATION 73**

The Immigration and Citizenship legislation should allow foreign workers to make applications from within Canada for change of status to landed immigrants. Applicants should be required to meet the same selection criteria and health, criminality and security requirements as other skilled workers, and should have a valid, permanent job offer.

**RECOMMENDATION 74**

The annual report on immigration levels should include details of the number of foreign workers from the previous year by occupation group.



### **RECOMMENDATION 75**

The Live-in Caregiver Program should be eliminated as a separate visa class and made, both in theory and in practice, entirely consistent with the Foreign Worker Program. The Immigration and Citizenship legislation should allow caregivers with a valid, permanent job offer to apply for landed immigrant status in the Self-supporting Class.

### **RECOMMENDATION 76**

The Immigration and Citizenship Act should state that the placement of any country on a visa-exempt schedule would initially be on a provisional basis only.

### **RECOMMENDATION 77**

The Federal-Provincial Council on Immigration and Protection should consider the need for, and the consequences of, a requirement that all visitors to Canada be covered by a travel or health insurance policy that would cover the costs of any medical treatment incurred during their stay in Canada.

### **RECOMMENDATION 78**

The department should facilitate the entry of foreign students, with consistent and transparent decisions on an applicant's *bona fides* as a student.

### **RECOMMENDATION 79**

Foreign students should be required to provide evidence of health coverage satisfactory to the relevant provincial authorities before obtaining their student visa.

### **RECOMMENDATION 80**

The Immigration and Citizenship legislation should require evidence of guardianship arrangements satisfactory to provincial welfare authorities prior to the granting of a student visa for primary or secondary school studies in Canada.

### **RECOMMENDATION 81**

The Immigration and Citizenship legislation should allow foreign students who have successfully completed a course of post-secondary studies in Canada to apply for landed immigrant status in Canada if they have an acceptable, permanent job offer. They should be required to meet the selection criteria for the Self-supporting Class as well as health, criminality and security requirements.

## Chapter 7

# Offering Canada's Protection

### RECOMMENDATION 82

The Protection Act should enable Canada to exercise leadership in generating international protection-oriented responses to refugee crises.

### RECOMMENDATION 83

The Protection Act should provide that all of Canada's protection activities be managed as part of the same system.

### RECOMMENDATION 84

The Protection Act should create a protection agency to be responsible for the management of Canada's protection system.

### RECOMMENDATION 85

The protection agency should develop a cadre of career civil servants as Protection Officers and Appeal Officers. The protection agency should assign Protection Officers to determine protection claims both abroad and in Canada, and Appeal Officers to review decisions on in-Canada protection claims.

### RECOMMENDATION 86

The Protection Act should provide for the creation of an Advisory Committee composed of experts to advise the protection agency.

### RECOMMENDATION 87

The Protection Act should provide criteria consistent with Canada's obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and other current and developing human rights and humanitarian standards, violation of which would result in the endangerment of life and security of a person. These same criteria should be used when examining protection claims both in Canada and abroad. All criteria should be examined in a single administrative procedure.

### RECOMMENDATION 88

The protection agency should give priority to the most vulnerable and those most in need. There should be no requirement that applicants be likely to establish themselves successfully in Canada.

### RECOMMENDATION 89

The Protection Act should provide conditions to encourage claims for protection to be made at the earliest possible opportunity, which means in the following order: overseas, at the port of entry, inland.



**RECOMMENDATION 90**

The Protection Act should contain provisions enabling the protection agency to enter into selection and/or settlement arrangements with non-governmental organizations. Based on the general protection criteria, these organizations could select persons overseas in need of protection.

**RECOMMENDATION 91**

Protection seekers abroad could be sponsored by the Government of Canada or, in some cases, by non-governmental organizations. Resettlement assistance would be provided by the government, non-governmental organizations, or both.

**RECOMMENDATION 92**

To improve the fairness and efficiency of overseas protection determination procedures, the legislation should provide for the following:

- the overseas Protection Officer would be authorized to do paper pre-screening of potential claimants;
- applicants would be permitted legal representation by a member of any provincial law society, a member of an association regulated by a province, or a person who was not remunerated for services rendered;
- a written decision by the Protection Officer, stating reasons, would be required within six weeks of the protection determination interview;
- decisions could not be appealed; and
- where a claim was allowed, the case would be forwarded to the responsible Canadian visa office for processing for landing.

**RECOMMENDATION 93**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should allow for persons abroad who are determined to be in urgent need of protection to be issued temporary protected status.

**RECOMMENDATION 94**

The Protection Act should provide for an inland protection determination system that is fair, consistent and timely and that reflects natural justice. *Bona fide* protection seekers should find it in their best interests to come forward as early as possible.

**RECOMMENDATION 95**

The Immigration and Citizenship Act should enable the Minister to prescribe a country as a safe third country, including in relation to a class of persons. The protection agency would have to be consulted. The proposed regulations and a statement indicating why the proposed country should be considered a safe third country would be submitted to the Standing Committee.

**RECOMMENDATION 96**

The Immigration and Citizenship Act should provide for the Minister to table before the House of Commons any safe third country regulations and a statement. The statement would include whether the proposed safe third country complies with relevant international law concerning the protection of persons seeking asylum and with other relevant human rights standards.

**RECOMMENDATION 97**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should reflect that the protection agency would have jurisdiction over all protection claims as soon as they are made. Ineligibility determinations would be made by Protection Officers, except where a person comes to Canada within the year after being found not to be in need of protection or where a person comes from a safe third country. In those cases, the determination would be made by the status determination officers.

**RECOMMENDATION 98**

The Protection Act should include a provision that precludes making a further protection claim while an unsuccessful claimant remains in Canada. Where an unsuccessful claimant has left Canada after the claim was determined and has subsequently returned to Canada, the current period during which no new claim may be made should be extended from 90 days to one year.

**RECOMMENDATION 99**

The Immigration and Citizenship Act should provide that statutory immigration requirements (medical, criminality and security checks) be initiated for persons seeking protection upon their arrival on Canadian soil.

**RECOMMENDATION 100**

The Immigration and Citizenship legislation should prescribe as a mandatory condition of provisional status for persons seeking protection in Canada, the requirement to undergo a medical examination for reasons of public health and safety within 10 days of arriving in Canada.

**RECOMMENDATION 101**

The Protection legislation should codify all requirements and time limits of the inland process, equally applicable to all parties. The legislation would establish time limits for filing a protection claim inland, with possible extensions permitted due to a change in circumstances.

**RECOMMENDATION 102**

The Protection legislation should provide for comprehensive assistance services to protection claimants at the port of entry.

**RECOMMENDATION 103**

The Immigration and Citizenship Act should permit the granting of provisional status to persons who claim to need protection except where a claimant is uncooperative, is determined to be a danger to the public, or poses a security risk. The Protection Act should accord persons with provisional status the right to work and other social benefits.



#### **RECOMMENDATION 104**

The Protection Act should require the federal government, through the protection agency, to assume all income assistance and health-care costs for inland claimants until the final determination of their cases (either accorded landed immigrant status or removed from Canada).

#### **RECOMMENDATION 105**

The Protection legislation should establish the conditions for a fair and timely process, with protection determination interviews to be held within six weeks of the submission of a claim, and the requirement for the claimant to provide full and timely disclosure.

#### **RECOMMENDATION 106**

To expedite the interview process, the Protection legislation should provide for an initial review of the case by designated employees of the protection agency. These employees would be authorized to recommend to a Protection Officer that a claim be accepted without an interview where the case warranted.

#### **RECOMMENDATION 107**

The Protection legislation should require a protection decision to be made within six weeks of the interview. Successful claimants would be referred by the protection agency to Citizenship and Immigration Canada for processing towards landed immigrant status.

#### **RECOMMENDATION 108**

The Protection legislation should provide for appeals of protection decisions made by Protection Officers in Canada to an appeal section of the protection agency. The appeal should be restricted to a paper review based on the merits. The appeal section could request further information, confirm the decision, or render a new decision.

#### **RECOMMENDATION 109**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should provide that persons determined to need protection but who cannot show satisfactory identity documents should be granted temporary protected status, and they could apply for landing after three years.

#### **RECOMMENDATION 110**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should prescribe that a process to revoke temporary protected or landed immigrant status granted on protection grounds could be initiated at the instigation of the Minister. This process would be called cessation.

#### **RECOMMENDATION 111**

Cessation grounds would include: 1) re-availing oneself of the protection of the country of persecution; 2) status obtained fraudulently or through misrepresentation; or 3) reasonable grounds to believe the person committed war crimes or crimes against humanity.

**RECOMMENDATION 112**

The decision on cessation would be made by a Protection Officer following an interview. The decision would not be subject to appeal, except when the person whose rights are affected by the decision is a landed immigrant. In the case of a landed immigrant, the cessation procedures would have to be commenced within three years of landing. Landed immigrant status would be deemed lost when the decision of the Protection Officer concluded that there was cessation.

**RECOMMENDATION 113**

The Immigration and Citizenship Act should reflect that persons determined to be in need of protection by Canada should be immediately processed for landing, subject to the statutory medical, criminality and security checks.

**RECOMMENDATION 114**

All persons determined to be in need of protection either inland or overseas would be exempted from paying a fee for processing a landing application. They would still be subject to the right of landing fee, but a loan would be available.

**RECOMMENDATION 115**

The Immigration and Citizenship Act should continue to provide that immediate family members (spouses and dependent children) should be included in the landing application and processed concurrently, even if they reside abroad.

**RECOMMENDATION 116**

The Immigration and Citizenship Act should exempt persons granted protection in Canada and abroad and their dependants from the excessive cost component of the medical inadmissibility provisions. The Immigration and Citizenship Act should require that all persons outside Canada who are determined to be in need of protection, as well as those dependants outside Canada of a person determined to be in need of protection, should be required to undergo a medical examination for reasons of public health and safety prior to receiving their documentation to travel to Canada.

**RECOMMENDATION 117**

The Protection Act should specify that when a person abroad in need of protection requires extensive medical care, the protection agency must ensure that all necessary facilities are arranged with the province of destination.

**RECOMMENDATION 118**

The Protection Act and the Immigration and Citizenship Act should reflect the federal government's responsibility for medical costs for persons seeking protection in Canada and those found to be in need of protection prior to obtaining landed immigrant status.



**RECOMMENDATION 119**

Resources should be allocated to maintain the current Convention refugee determination system until it has completed determinations for all claims received prior to the implementation date for the new protection system. The quorum of the Convention Refugee Determination Division should be reduced to one member for this purpose.

## Chapter 8

# Compliance: Building Confidence in the System

**RECOMMENDATION 120**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision which specifies that all persons legally in Canada, other than Canadian citizens, must have status under the Act. Any person without status under the Act would be subject to arrest, detention and removal from Canada.

**RECOMMENDATION 121**

The Immigration and Citizenship Act should provide for a form of status, to be referred to as provisional status, for those persons who should be allowed to enter and/or remain in Canada pending (i) the determination of an application to stay here in the longer term; (ii) an appeal against a removal order; or (iii) departure if so ordered.

**RECOMMENDATION 122**

The Immigration and Citizenship legislation should only provide provisional status in situations where the person (i) is not likely to pose a danger to the public; and (ii) is likely to appear for removal from Canada if required; and (iii) has cooperated with respect to providing evidence of his or her identity and obtaining documentation which would enable departure from Canada if required; and (iv) is willing to comply with the conditions of provisional status.

**RECOMMENDATION 123**

The Immigration and Citizenship legislation should prescribe both mandatory and optional conditions for the various categories of persons with provisional status. The optional conditions should describe those conditions which may be imposed on a person with provisional status according to the circumstances in the particular case.

**RECOMMENDATION 124**

The Immigration and Citizenship Act should prescribe that failure to abide by the conditions imposed on provisional status without due cause would result in revocation of that status and mandatory detention.

**RECOMMENDATION 125**

The Immigration and Citizenship legislation should require the monitoring of compliance with conditions of provisional status. To that end, Citizenship and Immigration Canada should develop an automated tracking system that would interact with other databases relating to the person's status and benefits in Canada.

**RECOMMENDATION 126**

The Immigration and Citizenship Act should provide for an administrative process, presided over by a status determination officer, to determine alleged breaches of the Act.

**RECOMMENDATION 127**

The criteria to determine inadmissibility and revocation of status should be objective and therefore minimize the weighing of evidence. Those criteria should be prescribed in the Regulations.

**RECOMMENDATION 128**

The Immigration and Citizenship legislation should establish fair procedures for processes which may lead to loss of status, denial of entry or removal from Canada.

**RECOMMENDATION 129**

The Immigration and Citizenship Act should describe the main categories of persons who are inadmissible, or those who have violated a provision of the Act such that their immigration status should be revoked, under the headings "Medical," "Criminal," "Security," "Financial" and "System Integrity."

**RECOMMENDATION 130**

The Immigration and Citizenship Act should maintain the distinction between persons who are inadmissible for reasons of danger to public health and safety and those who are inadmissible on account of excessive costs to the health-care system. The term "excessive costs" should be defined by the Federal-Provincial Council on Immigration and Protection and described in the Regulations in such a way that it is transparent and objective.

**RECOMMENDATION 131**

The proposed Federal-Provincial Council on Immigration and Protection should establish criteria for the admission of otherwise medically inadmissible persons.

**RECOMMENDATION 132**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision whereby persons subject to medical surveillance requirements should be granted provisional status and should only be landed as immigrants after having provided an acceptable contact address in Canada.



**RECOMMENDATION 133**

The Immigration and Citizenship Act should require that landed immigrants subject to medical surveillance requirements demonstrate that they have maintained ongoing contact with provincial authorities as required before renewal of their landed immigrant documents or approval of their application for citizenship.

**RECOMMENDATION 134**

Routine medical tests to be taken by visitor and immigrant applicants should be determined by the Minister of Health in consultation with the Minister of Citizenship and Immigration and provincial health ministers. The Immigration and Citizenship Act should direct the Minister of Health to table an annual report in Parliament establishing the testing regime for the coming year and stating the statistical outcomes of the previous year's medical examinations.

**RECOMMENDATION 135**

Citizenship and Immigration Canada and Health Canada should jointly train Citizenship and Immigration Canada medical officers to collect information on emerging and ongoing international health risks.

**RECOMMENDATION 136**

Without altering the broad range of criminality which leads to inadmissibility, the relevant sections of the *Immigration Act* should be carefully examined with a view to simplifying the provisions in order to remove inconsistencies and eliminate unnecessary overlaps.

**RECOMMENDATION 137**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision to the effect that revocation of citizenship should result, without appeal rights, in loss of all status in Canada and subsequent deportation in cases of:

- (a) a criminal conviction for war crimes or crimes against humanity committed before citizenship was granted,
- (b) a finding that the person was a war criminal or had committed crimes against humanity, or
- (c) fraud because of membership in an organization involved in war crimes or crimes against humanity.

**RECOMMENDATION 138**

The terminology in the Immigration and Citizenship Act dealing with security issues should be standardized with consistent definitions. For example, the definition of "threats to the security of Canada" should correspond to the definition of the same term in the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

**RECOMMENDATION 139**

The Immigration and Citizenship Act should contain a provision that makes members of a government, or persons connected with a government or regime, against which Canada has approved sanctions, inadmissible to Canada except with the permission of the Minister.

**RECOMMENDATION 140**

The Minister of Citizenship and Immigration should investigate the possibility of providing for a “ticketing system” under the *Contraventions Act* which would allow immigration officers at ports of entry and inland to deal administratively with minor violations of the Immigration and Citizenship Act.

**RECOMMENDATION 141**

Where people smuggling is involved and where there are reasonable grounds to believe that financial gain to the smuggler is a factor, the Immigration and Citizenship Act should allow for the institution of proceedings for an offence without having to seek the personal consent of the Attorney General of Canada or the Deputy Attorney General.

**RECOMMENDATION 142**

The proceeds of crime provisions of the *Criminal Code* should be amended to allow for the forfeiture of the assets of people convicted of people smuggling under the Immigration and Citizenship Act.

**RECOMMENDATION 143**

The Immigration and Citizenship Act should contain a provision that where there is reason to believe that a person is a smuggler of people for financial gain, that person should be inadmissible to Canada.

**RECOMMENDATION 144**

The Minister of Citizenship and Immigration and the Ministers of Foreign Affairs and International Trade should jointly establish new priorities to encourage cooperation from other countries in issuing travel documents and accepting the return of their nationals.

**RECOMMENDATION 145**

The Immigration and Citizenship Act should provide enhanced powers for Canada to exchange information with other countries with respect to criminality issues. The focus should be on working closely with other countries, and most especially with the United States of America, to find mutually acceptable solutions to the criminality issues arising both from sharing a common border and from the increase in the volume of international travel. The focus should also be on developing advanced systems to facilitate the sharing of this information.

**RECOMMENDATION 146**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision which would authorize examinations and conclusive decisions, to approve or deny entry, to be made outside of Canada.

**RECOMMENDATION 147**

The Immigration and Citizenship Act should continue to require that transportation companies be liable for removal costs of improperly documented passengers they have brought to Canada. However, there should be a time limitation on this liability which should not exceed 18 months from the date of arrival in Canada of an inadmissible person.



**RECOMMENDATION 148**

The Immigration and Citizenship Act should provide transportation companies with the option of paying the government for costs in lieu of providing detention facilities themselves where they are required to detain and safely guard a person who is ordered removed from Canada.

**RECOMMENDATION 149**

The Immigration and Citizenship Act should not preclude a transportation company from recovering from an inadmissible person any transportation costs arising from that person's inadmissibility.

**RECOMMENDATION 150**

The Immigration and Citizenship Act should provide for a statutory stay on removal on the basis of an application for leave to commence a judicial review, under the *Federal Court Act*, only of decisions to refuse protected person status or to revoke landed immigrant status. The Act should clarify that, in all other cases, an application for leave to commence a judicial review would not result in a stay of removal. In the event that a person removed from Canada was subsequently successful in having the decision set aside, the Government of Canada would assume all costs for returning that person to Canada.

**RECOMMENDATION 151**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision that enables the Minister to place a moratorium on removals to certain countries because of unfavourable conditions. The Act should provide for such decisions to be made on the advice of a committee for which the membership and the decision-making criteria are prescribed in the immigration Regulations, and whose operating procedures are described in the User Guide.

**RECOMMENDATION 152**

The Immigration and Citizenship Act and the Protection Act should establish a right to a pre-removal risk assessment on application for all persons facing removal from Canada. The applicant should be given 48 hours to submit such an application to the protection agency. This application should serve as a stay on removal until decided on by the protection agency.

**RECOMMENDATION 153**

The Minister should verify the implementation of the recommendations in the Tassé report, entitled "Removals: Processes and People in Transition," with respect to the mission statement; accountability; ethics; selection, training and deployment of removal staff; and communications.

**RECOMMENDATION 154**

The annual report to Parliament should include data on exclusion, removal and deportation orders issued in the relevant year. The report should describe the number of persons involved, their nationalities and status in Canada, and the grounds for the order, as well as the number of removal orders appealed or stayed, including the age of outstanding orders, and the reasons why they were not executed.

**RECOMMENDATION 155**

Given the high level of public concern and the need to restore public confidence in detention and removal from Canada, these issues should be referred to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration for consideration.

## Chapter 9

# Reviews: Simple, Fair and Timely

**RECOMMENDATION 156**

The review and resolution procedures, while streamlined, should conform with the Objectives of the Act and the rule of law. They should vary according to the nature of the dispute and make use of such settlement techniques as mediation and binding arbitration.

**RECOMMENDATION 157**

Officers with dispute resolution powers and authority to review decisions made under the Immigration and Citizenship Act should be grouped together in a branch of the department where they have the requisite degree of independence.

**RECOMMENDATION 158**

The Immigration and Citizenship Act should include a provision whereby a person who systematically fails to cooperate in the immigration process should be denied the right to file an application for resolution or review of a refusal of an application for sponsorship or landing.

**RECOMMENDATION 159**

If an application for sponsorship is refused on financial grounds, sponsors of spouses, dependent children, fiancé(e)s or parents should have recourse to an arbitration procedure limited to questions of fact. The arbitrator should have financial expertise and be a member of the Resolution and Review Branch of Citizenship and Immigration Canada.

**RECOMMENDATION 160**

In the event of a refusal of a sponsorship application on medical grounds, sponsors of spouses, dependent children, fiancé(e)s or parents should have recourse to an arbitration procedure covering questions of fact or law, or mixed fact and law. The arbitrator should have expertise in a related field and would be a member of the Resolution and Review Branch of Citizenship and Immigration Canada.



**RECOMMENDATION 161**

In the event of a refusal of a landing application on the grounds of an invalid relationship between a sponsor and an applicant in the first or second tier of the Family Class (spouse or common-law spouse, same-sex partner, dependent child, fiancé(e) or parent), the sponsor should have the right to seek review by a review officer of the Resolution and Review Branch. The review should be based on questions of fact or law, or mixed fact and law.

**RECOMMENDATION 162**

Applications for review of decisions to refuse entry or revoke status should be submitted to a review officer of the Resolution and Review Branch. The review officer could request further information and/or hold an interview, depending on the circumstances.

**RECOMMENDATION 163**

The Immigration and Citizenship Act should give landed immigrants the right to a review when status is revoked, unless a security certificate has been issued or, in the Minister's opinion, they represent a danger to the public. This review should consider questions of law or fact or mixed law and fact, and weigh the applicant's contribution to Canada and family responsibilities against the grounds for revocation of status.

**RECOMMENDATION 164**

Without limiting the power of the Minister to decide that a person is a danger to the public, the criteria for cases of this nature should be set out in the immigration Regulations.

**RECOMMENDATION 165**

A review officer should review any refusal of provisional status within 48 hours. Provisional status should be granted to any detained person who meets the requirements, thereby ending the detention. The existing frequency of detention reviews should be maintained.

**RECOMMENDATION 166**

The Immigration and Citizenship legislation should impose specific time frames for both the review officer and the arbitrator, and the applicant. The applicant should file the review application within 30 days of the decision, and the review officer or the arbitrator should render the decision within six weeks of receipt of the application.

**RECOMMENDATION 167**

The decisions of visa officers should not be open to challenge unless an application for leave for a judicial review is approved. Time frames for serving and filing leave applications should be extended to 30 days.

## Chapter 10

# Rethinking Discretion: Residual Powers

### RECOMMENDATION 168

The Immigration and Citizenship Act should provide for only two types of extraordinary powers to be exercised, at two different levels and not subject to delegation:

- (i) measures taken in the national interest by the Minister of Citizenship and Immigration;
- (ii) measures in a situation of dependency of a person on a Canadian citizen or landed immigrant, or vice versa, taken by the director general of the region concerned.

### RECOMMENDATION 169

The annual report to Parliament should include a detailed summary of the use of residual powers. A list of each case in which the residual power was used by the Minister in the national interest should be included in a confidential annex distributed to Members of Parliament.

### RECOMMENDATION 170

The Immigration and Citizenship Act should specify that the Minister and the regional director general do not have an obligation to consider whether to exercise the residual powers in the Act, nor to provide reasons for not considering, and that the decision is final.

### RECOMMENDATION 171

Only individuals who meet the personal relationship criteria described in the Family Class, but who do not meet some other requirement of the Immigration and Citizenship Act or Regulations would be eligible to be considered for the use of the residual power based on complete dependency. In these cases, the residual power could be used to permit landing from within Canada, to grant landed immigrant status to overseas applicants or, in particular circumstances, to grant early admission.

### RECOMMENDATION 172

The criteria for exercising the residual power based on dependency should include the demonstration of the real and subsisting emotional and/or financial dependency of the applicant on the prospective sponsor or vice versa; the dependency or interdependency should be of such a nature that failure to alleviate the situation would result in irreparable harm and continuing hardship.







## Chapitre 10

# Un réexamen des pouvoirs discrétionnaires

### RECOMMANDATION 167

Toute décision prise en vertu de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté ou de la Loi sur la protection ne pourrait être contestée sans une demande préalable d'autorisation de contrôle judiciaire. Les délais de notification et de dépôt des demandes devraient être portés à 30 jours.

### RECOMMANDATION 168

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté ne devrait prévoir que deux types de pouvoirs exceptionnels susceptibles d'être exercés à deux échelons différents, et qui ne pourraient être délégués :

- (i) le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration pourrait exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt public;
- (ii) les directeurs généraux des directions régionales pourraient user de pouvoirs discrétionnaires dans des cas de dépendance d'un requérant par rapport à un citoyen ou un résident, ou inversement.

### RECOMMANDATION 169

Un compte rendu détaillé de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires devrait être incorporé au rapport annuel du ministre au Parlement. Une liste des cas individuels ayant donné lieu à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'intérêt public devrait être incluse dans l'annexe confidentielle réservée aux députés.

### RECOMMANDATION 170

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que ni le ministre ni les directeurs généraux des directions régionales ne sont obligés d'user de leurs pouvoirs discrétionnaires, qu'ils n'ont pas à se justifier de ne pas en user et que leur décision est finale.

### RECOMMANDATION 171

Seules les personnes dont les liens personnels avec un citoyen ou un résident sont de ceux décrits dans la catégorie de la famille, mais qui ne satisfont pas à quelque autre disposition de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté ou de ses règlements, pourraient bénéficier du pouvoir discrétionnaire pour raison de dépendance totale. Le pouvoir discrétionnaire pourrait être utilisé pour leur permettre de rester au Canada, conférer le statut d'immigrant reçu à des requérants de l'étranger ou autoriser une admission précoce.

### RECOMMANDATION 172

Les critères régissant l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires comprendraient une dépendance affective et/ou financière persistante envers un citoyen ou un résident, ou inversement; la dépendance ou l'interdépendance devrait être de nature telle qu'elle entraînerait, à défaut de corriger la situation, un tort irréparable et des préjudices constants.



**RECOMMANDATION 160**

En cas de refus d'une demande de parrainage pour motifs d'ordre médical, les garants de conjoints, d'enfants à charge, de fiancés ou de parents devraient avoir recours à une procédure d'arbitrage portant sur des points de fait ou de droit, ou des points mixtes de fait et de droit. L'arbitre devrait posséder des connaissances dans ces domaines et faire partie de la division de résolution des différends et de révision du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration.

**RECOMMANDATION 161**

En cas de refus d'une demande d'établissement pour cause d'invalidité des liens entre le garant et un requérant des premier et deuxième niveaux de la famille (conjoint de droit ou de fait, partenaire de même sexe, enfant à charge, fiancé ou parent(s)), le garant devrait pouvoir en appeler à un agent de révision de la division de résolution des différends et de révision. La révision devrait être fondée sur des points de fait, des points de droit ou des points mixtes de fait et de droit.

**RECOMMANDATION 162**

Les demandes de révision des décisions de refus d'admission ou de révocation de statut devraient être soumises à un agent de révision de la division de résolution des différends et de révision. L'agent de révision pourrait exiger plus d'information et/ou convoquer une entrevue selon les circonstances.

**RECOMMANDATION 163**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait reconnaître un droit de révision à l'immigrant reçu dont le statut est révoqué, sauf si un certificat de sécurité a été émis contre lui ou parce que, de l'avis du ministre, il représente un danger public. La révision viserait des questions de droit, de fait, ou mixtes de droit et de fait, et tiendrait compte de l'apport du requérant au Canada et de ses obligations familiales à la lumière des motifs de révocation de son statut.

**RECOMMANDATION 164**

Sans restreindre le pouvoir du ministre de déterminer qu'une personne représente un danger public, les critères pour de tels cas devraient être fixés par les règlements de l'immigration.

**RECOMMANDATION 165**

Un agent de révision devrait revoir dans les 48 heures tout refus de statut provisoire. Le statut provisoire devrait être accordé à tout détenu qui peut satisfaire à ses conditions, mettant ainsi fin à sa détention. La fréquence actuelle de révision des ordonnances de détention devrait être maintenue.

**RECOMMANDATION 166**

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient imposer des délais précis aussi bien à l'agent de révision ou l'arbitre qu'au requérant. Le requérant devrait soumettre sa demande dans les 30 jours de la décision initiale et l'agent de révision ou l'arbitre devrait rendre sa décision dans les six semaines de la réception de la demande.

## Chapitre 9 Les recours : simples, justes et expéditifs

Comme les ordonnances de détention et d'expulsion du Canada suscitent beaucoup d'intérêt et qu'il est nécessaire de rétablir la confiance du public dans leur efficacité, la question devrait être déferée au Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration pour examen.

### RECOMMANDATION 155

Le rapport annuel du ministre au Parlement devrait contenir une analyse détaillée des mesures d'exclusion, de renvoi et de déportation émises au cours de l'année écoulée. Le rapport devrait faire état du nombre de personnes en cause, de leur nationalité et de leur statut au Canada, des motifs des ordonnances, des appels et des sursis, de l'âge des ordonnances qui n'ont pas été exécutées et des raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas été.

### RECOMMANDATION 154

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler qu'une personne qui ne collabore pas systématiquement au processus d'immigration ne peut avoir recours aux mécanismes de résolution des différends ou de révision d'un refus d'une demande de parrainage ou d'établissement.

### RECOMMANDATION 158

Les pouvoirs de résolution des différends et les pouvoirs de révision des décisions prises en vertu de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté devraient être regroupés dans une division du ministère jouissant du niveau requis d'indépendance.

### RECOMMANDATION 157

La procédure de résolution des différends et de révision devrait répondre aux objectifs de la loi et aux exigences juridiques, tout en restant simple. Elle devrait varier selon la nature des décisions et faire appel à des techniques de règlement des différends comme la médiation et l'arbitrage.

### RECOMMANDATION 156

En cas de refus d'une demande de parrainage pour motifs d'ordre financier, les garants de conjoints, d'enfants à charge, de fiancés ou de parents devraient avoir recours à une procédure d'arbitrage limitée aux points de fait. L'arbitre devrait posséder des connaissances dans le domaine financier et faire partie de la division de résolution des différends et de révision du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration.

### RECOMMANDATION 159

**RECOMMANDATION 147**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait continuer de tenir les transporteurs responsables des frais de renvoi des voyageurs insuffisamment documentés qu'ils emmènent au Canada. Il devrait cependant y avoir prescription extinctive de cette responsabilité au bout d'une période n'excédant pas 18 mois de la date d'arrivée au Canada de la personne inadmissible.

**RECOMMANDATION 148**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait laisser aux transporteurs le choix de rembourser le gouvernement pour ses frais au lieu de fournir les installations de détention lorsqu'il est nécessaire de détenir et de garder sous surveillance une personne frappée d'une ordonnance de renvoi.

**RECOMMANDATION 149**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté ne devrait pas empêcher le transporteur de récupérer de la personne inadmissible les frais de transport résultant de son inadmissibilité.

**RECOMMANDATION 150**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté ne devrait prescrire de surseoir à l'exécution d'une ordonnance de renvoi lorsque permission est demandée d'entamer une révision judiciaire en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* qu'en cas de refus du statut de protection ou de révocation du statut d'immigrant reçu. La loi devrait établir clairement que dans les autres cas, la demande d'autorisation d'entamer une révision judiciaire n'a aucun effet sur l'ordonnance de renvoi. Dans le cas où le requérant aurait gain de cause, le gouvernement du Canada assumerait ses frais de retour au Canada.

**RECOMMANDATION 151**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait habiliter le ministre à créer un moratoire sur les renvois dans certains pays en raison de circonstances défavorables. Ces décisions devraient être prises sur l'avis d'un comité, dont la composition et les critères de décision seraient prescrits par les règlements de l'immigration et les règles de procédure décrites dans le guide de l'usager.

**RECOMMANDATION 152**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient reconnaître à toute personne frappée d'une ordonnance de renvoi le droit de demander préalablement à son exécution une évaluation des risques auxquels l'exposerait le renvoi. Le requérant devrait disposer d'un délai de 48 heures pour soumettre une telle demande à l'agence de protection. La demande tiendrait lieu de sursis à l'exécution de l'ordonnance jusqu'à ce que l'agence de protection rende sa décision.

**RECOMMANDATION 153**

Le ministre devrait revoir les principales recommandations du rapport Tassé intitulé, « Renvois : processus et personnes en état de transition », et considérer l'application de celles qui touchent l'exposé de la mission, la responsabilité, la morale et les communications.



## RECOMMANDATION 139

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que les membres et associés d'un régime étranger contre lequel le Canada a pris des sanctions sont inadmissibles, sauf avec la permission du ministre.

## RECOMMANDATION 140

Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration devrait explorer la possibilité d'instituer un régime de *contraventions* en vertu de la *Loi sur les contraventions*, permettant aux agents de l'immigration aux points d'entrée et à l'intérieur de traiter administrativement les infractions mineures à la Loi sur l'immigration et la citoyenneté.

## RECOMMANDATION 141

En cas d'infraction de la filière d'immigration illégale, s'il y a des motifs raisonnables de croire que l'organisateur y trouve un intérêt financier, la Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait permettre d'intenter des poursuites sans le consentement du procureur général du Canada ou de son adjoint.

## RECOMMANDATION 142

Les dispositions du *Code criminel* sur les produits de la criminalité devraient être modifiées de façon à autoriser la confiscation des biens de quiconque est trouvé coupable de contrebande de personnes en vertu de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté.

## RECOMMANDATION 143

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que quiconque est soupçonné d'organiser une filière d'immigration illégale dans un but lucratif est inadmissible au Canada.

## RECOMMANDATION 144

Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration et les ministres des Affaires étrangères et du Commerce international devraient convenir ensemble d'un ordre de priorité des actions de leur ministère en vue d'engager la collaboration des pays étrangers pour l'émission de documents de voyage et l'accueil de leurs ressortissants.

## RECOMMANDATION 145

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait renforcer les pouvoirs du Canada d'échanger avec l'étranger des renseignements sur la criminalité. Elle devrait viser à une collaboration étroite avec l'étranger, en particulier les États-Unis d'Amérique, en vue de trouver des solutions mutuellement acceptables aux problèmes de criminalité découlant du partage de la frontière et de l'augmentation massive du volume de déplacements entre les nations. La loi devrait aussi pousser à la mise au point de systèmes avancés d'échange de renseignements.

## RECOMMANDATION 146

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait autoriser l'examen et l'approbation ou le rejet de demandes d'admission à l'extérieur du Canada.

**RECOMMANDATION 132**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait conférer un statut provisoire aux personnes sous surveillance médicale et ne les autoriser à s'établir qu'une fois qu'elles auront fourni une adresse de référence acceptable au Canada.

**RECOMMANDATION 133**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait exiger des immigrants sous surveillance médicale une preuve de contacts réguliers avec les autorités provinciales, comme il est requis, avant d'autoriser le renouvellement de leurs documents d'immigrants reçus ou leur demande de citoyenneté.

**RECOMMANDATION 134**

Les examens de santé habituels que subissent les visiteurs et les personnes qui désirent immigrer au Canada devraient être prescrits par le ministre fédéral de la Santé en consultation avec le ministre de l'immigration et de l'immigration et les ministres de la Santé des provinces. La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait obliger le ministre fédéral de la Santé à déposer au Parlement un rapport annuel établissant le régime d'examen pour l'année à venir et donnant les résultats statistiques des examens médicaux de l'année écoulée.

**RECOMMANDATION 135**

Le ministère de la Citoyenneté et de l'immigration et celui de la Santé devraient collaborer à la création d'un réseau et à la formation d'agents médicaux de l'immigration en vue de recueillir des renseignements sur les risques de maladie naissantes et endémiques à l'étranger.

**RECOMMANDATION 136**

Sans restreindre le large éventail de crimes interdisant l'entrée au Canada, les passages pertinents de la Loi sur l'immigration devraient faire l'objet d'un examen attentif afin de les simplifier et de supprimer autant que possible les contradictions et les chevauchements.

**RECOMMANDATION 137**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que la perte de citoyenneté entraîne la perte de tout statut au Canada, sans droit de recours, et la déportation dans les cas de

- (a) condamnation pour crimes de guerre ou contre l'humanité précédant l'octroi de la citoyenneté,
- (b) verdict de crimes de guerre ou contre l'humanité, ou
- (c) fraude concernant l'appartenance à une organisation impliquée dans des crimes de guerre ou contre l'humanité.

**RECOMMANDATION 138**

La terminologie qui a trait aux questions de sécurité dans la Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait être standardisée et s'appuyer sur des définitions semblables. Par exemple, la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » devrait renvoyer à la définition du même terme dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

RECOMMANDATION 123

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient attacher des conditions obligatoires et facultatives au statut provisoire. Les conditions facultatives dépendraient des circonstances particulières du requérant.

RECOMMANDATION 124

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que l'observation des conditions du statut sans motif légitime entraîne sa révocation et la détention obligatoire.

RECOMMANDATION 125

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient exiger la surveillance du respect des conditions du statut provisoire. Le ministre devrait établir un système de contrôle relié aux bases de données relatives au statut du requérant et aux avantages qui y sont attachés.

RECOMMANDATION 126

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait prévoir une procédure administrative sous l'autorité d'un agent de détermination de statut pour vérifier les cas d'inadmissibilité.

RECOMMANDATION 127

Les critères d'inadmissibilité et de révocation de statut devraient être objectifs et réduire l'appréciation de la preuve à sa plus simple expression. Les critères devraient être exposés dans les règlements.

RECOMMANDATION 128

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient refléter l'équité des procédures susceptibles de mener à la perte de statut, au refus d'entrée ou au renvoi du Canada.

RECOMMANDATION 129

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait décrire les principales catégories de personnes inadmissibles ou ayant enfreint une disposition de la loi suffisant à justifier la révocation de leur statut sous les titres suivants : santé, criminalité, sécurité, finances et intégrité du système.

RECOMMANDATION 130

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait maintenir la distinction entre les personnes inadmissibles parce qu'elles présentent un danger pour la santé et la sécurité publiques et celles qui le sont parce qu'elles imposeraient des coûts excessifs aux services de santé. L'expression « coûts excessifs » devrait être définie par le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection et décrite dans les règlements de façon transparente et objective.

RECOMMANDATION 131

Le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection devrait fixer des critères d'admission des personnes autrement inadmissibles pour motifs de santé.



## Chapitre 8

### Le respect des règles : au crédit du régime

Des fonds doivent être affectés au maintien du régime actuel de reconnaissance du statut de réfugié jusqu'à ce qu'il ait traité toutes les demandes reçues avant la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de protection. Le quorum de la section du statut de réfugié devrait être réduit à un membre pour les besoins de la cause.

#### RECOMMANDATION 119

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient faire porter au gouvernement fédéral la responsabilité des frais médicaux des personnes qui demandent asile au Canada et de celles à qui l'asile est accordé jusqu'à l'obtention de leur statut d'immigrant reçu.

#### RECOMMANDATION 118

La Loi sur la protection devrait obliger l'agence de protection à prendre les arrangements nécessaires, avec la province de destination, pour l'accueil des personnes de l'étranger à qui l'asile est accordé et qui ont besoin de soins médicaux importants.

#### RECOMMANDATION 117

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait exempter de la clause de coûts excessifs des dispositions d'admissibilité médicale les personnes à qui l'asile est accordé au Canada et à l'étranger, et les personnes à leur charge. Les personnes de l'étranger à qui l'asile est accordé, et les personnes à leur charge, devraient être tenues de subir un examen médical pour des raisons de santé et de sécurité publiques avant de recevoir les documents requis pour leur entrée au Canada.

#### RECOMMANDATION 116

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait conférer un statut provisoire à quiconque est autorisé à entrer au Canada en attente i) de l'issue d'une demande de séjour indéfini; ii) de l'issue d'un recours contre une ordonnance de renvoi; ou iii) de l'exécution d'un ordre de départ.

#### RECOMMANDATION 121

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que personne ne peut séjourner légalement au Canada sans statut et que l'absence de statut expose à l'arrestation, à la détention et au renvoi.

#### RECOMMANDATION 120

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté ne devraient conférer un statut provisoire que dans les cas où le requérant i) n'est pas susceptible de constituer un danger public; ii) est susceptible de se présenter pour son renvoi du Canada au besoin; (iii) a volontiers fourni des pièces d'identité et collaboré avec les autorités pour obtenir les documents nécessaires à son départ du Canada au besoin; et (iv) est disposé à se plier aux conditions du statut provisoire.

#### RECOMMANDATION 122

**RECOMMANDATION 109**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient conférer un statut de protection temporaire, avec possibilité de demander l'établissement au bout de trois ans, aux personnes qui ont démontré leur besoin de protection, mais sont incapables de fournir des preuves d'identité satisfaisantes.

**RECOMMANDATION 110**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient autoriser le ministre à engager une procédure dite de cessation pour la révocation du statut de protection temporaire ou du statut d'immigrant reçu octroyé pour des motifs de protection.

**RECOMMANDATION 111**

Les motifs de cessation devraient comprendre : 1) le fait de se prévaloir de nouveau de la protection du pays persécuteur; 2) l'obtention du statut de protection par fraude ou fausse déclaration; ou 3) des raisons de soupçonner que le détenteur du statut a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.

**RECOMMANDATION 112**

La cessation de statut devrait être décidée par un agent de protection à la suite d'une entrevue. La décision serait sans appel, sauf si le défendeur est immigrant reçu. Dans ce cas, la procédure devrait être engagée dans les trois ans qui suivent l'obtention du statut. La perte du statut d'immigrant reçu serait réputée survenir quand l'agent de protection ordonne la cessation.

**RECOMMANDATION 113**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait faire en sorte que la demande d'établissement de personnes dont le besoin de protection a été reconnu par le Canada serait traitée immédiatement, sous réserve des vérifications statutaires d'état de santé, d'antécédents criminels et de risque de sécurité.

**RECOMMANDATION 114**

Les personnes dont le besoin de protection a été reconnu au Canada ou à l'étranger devraient être exemptées des droits exigibles pour le traitement de leur demande d'établissement. Elles resteraient soumises aux droits d'établissement, mais un prêt pourrait leur être consenti.

**RECOMMANDATION 115**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait continuer de faire en sorte que les membres de la famille immédiate (conjoint et enfants à charge) soient inclus et considérés simultanément dans la demande d'établissement, même s'ils résident à l'étranger.

RECOMMANDATION 102

La loi et les règlements sur la protection devraient prévoir des services d'aide complets pour les demandeurs d'asile au point d'entrée.

RECOMMANDATION 103

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait conférer un statut provisoire aux personnes qui demandent l'asile, sauf si le demandeur refuse de collaborer ou est jugé représenter un danger public ou une menace pour la sécurité nationale. La Loi sur la protection devrait reconnaître aux personnes ayant le statut provisoire le droit au travail et à l'aide sociale.

RECOMMANDATION 104

La Loi sur la protection devrait stipuler que le gouvernement fédéral assume, par l'intermédiaire de l'agence de protection, les frais d'aide sociale et de soins médicaux pour les demandeurs d'asile en sol canadien jusqu'à ce que leur cas soit résolu (c'est-à-dire qu'ils obtiennent le statut d'immigrant reçu ou soient renvoyés du Canada).

RECOMMANDATION 105

La loi et les règlements sur la protection devraient établir les conditions d'une procédure juste et rapide. Ils devraient stipuler que les demandes soient entendues en deçà de six semaines et que le demandeur communique tous les faits et documents pertinents.

RECOMMANDATION 106

Pour accélérer l'entrevue, la loi et les règlements sur la protection devraient prévoir l'examen préliminaire des demandes par des employés de l'agence de protection. Ces employés pourraient recommander à l'agent de protection d'approuver sans entrevue une demande leur paraissant justifiable *a priori*.

RECOMMANDATION 107

La loi et les règlements sur la protection devraient exiger que l'agent de protection rende sa décision en deçà de six semaines de l'entrevue pour examiner la demande. Les demandeurs à qui l'asile est accordé seraient déferés par l'agence de protection aux autorités de l'immigration pour l'octroi du statut d'immigrant reçu.

RECOMMANDATION 108

La Loi sur la protection devrait prévoir un recours à la section d'appel de l'agence de protection en appel des décisions des agents de protection sur les demandes entendues en sol canadien. La section d'appel devrait se borner au réexamen des documents. Elle pourrait demander un plus ample informé, confirmer la décision ou en rendre une nouvelle.



## RECOMMANDATION 95

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait habiliter le ministre à désigner un pays « tiers pays sûr », même pour une catégorie de personnes. L'agence de protection devrait être consultée. Le projet de règlement et une déclaration indiquant pourquoi le pays en question devrait être considéré tiers pays sûr devraient être soumis au comité permanent de la Chambre des communes.

## RECOMMANDATION 96

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait obliger le ministre à déposer à la Chambre des communes tout règlement sur un tiers pays sûr et l'accompagner d'une déclaration. La déclaration devrait indiquer si le pays en question respecte les règles du droit international concernant la protection des demandeurs d'asile et les autres normes pertinentes de droits de la personne.

## RECOMMANDATION 97

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient stipuler que l'agence de protection a juridiction sur toutes les demandes de protection dès qu'elles sont déposées. Leur recevabilité devrait être déterminée par les agents de protection, sauf dans le cas de personnes venant au Canada moins d'un an après s'être vu refuser une demande d'asile ou de personnes venant d'un tiers pays sûr. La recevabilité de telles demandes serait déterminée par les agents de détermination de statut.

## RECOMMANDATION 98

La Loi sur la protection devrait contenir une disposition interdisant à un requérant dont la demande de protection a été refusée de présenter une nouvelle demande tandis qu'il séjourne au Canada. Dans le cas d'un requérant qui revient au Canada après un premier refus, le délai actuel de 90 jours avant le dépôt d'une nouvelle demande devrait être porté à un an.

## RECOMMANDATION 99

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait ordonner que les vérifications obligatoires d'état de santé, d'antécédents criminels et de risques de sécurité soient amorcées dès l'arrivée des demandeurs d'asile en sol canadien.

## RECOMMANDATION 100

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait obliger les demandeurs d'asile au Canada à subir, comme condition d'octroi d'un statut provisoire, un examen médical en deçà de 10 jours de leur arrivée en sol canadien pour des raisons de santé et de sécurité publiques.

## RECOMMANDATION 101

La loi et les règlements sur la protection devraient codifier les conditions et délais également applicables à toutes les parties dans la procédure de détermination de protection au Canada. La loi et les règlements devraient fixer des délais pour le dépôt des demandes d'asile en sol canadien, avec prolongements éventuels en raison de nouvelles circonstances.

RECOMMANDATION 88

L'agence de protection devrait donner priorité aux personnes le plus vulnérables et ayant le plus besoin de protection. Les requérants ne devraient pas avoir à démontrer qu'ils peuvent s'établir avec succès au Canada.

RECOMMANDATION 89

La Loi sur la protection devrait établir des conditions de nature à encourager la présentation des demandes à la première occasion, c'est-à-dire dans l'ordre : à l'étranger, au point d'entrée, au Canada.

RECOMMANDATION 90

La Loi sur la protection devrait contenir des dispositions habilitant l'agence de protection à conclure des ententes avec des ONG pour la sélection et/ou l'établissement de réfugiés. Ces organisations pourraient sélectionner des personnes ayant besoin de protection en sol étranger sur la base des critères du régime de protection.

RECOMMANDATION 91

Les demandeurs d'asile à l'étranger pourraient être parrainés par le gouvernement du Canada ou, dans certains cas, par des organisations non gouvernementales. L'aide au rétablissement serait assurée par le gouvernement, les ONG ou les deux.

RECOMMANDATION 92

Pour assurer l'équité et l'efficacité de la procédure d'évaluation des demandes d'asile outre-mer, la loi et les règlements devraient prévoir ce qui suit :

- l'agent de protection devrait être autorisé à faire un premier tri des demandes sur papier;
- les demandeurs pourraient se faire représenter par un membre du barreau d'une province ou d'une association régie par une province, ou une personne dont les services ne sont pas rémunérés;
- l'agent de protection rendrait sa décision motivée par écrit dans les six semaines de l'entrevue avec le requérant;
- les décisions seraient sans appel;
- en cas de décision favorable, le dossier serait transmis au bureau des visas responsable pour l'émission d'un visa d'immigrant.

RECOMMANDATION 93

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient permettre de conférer un statut de protection temporaire aux personnes d'outre-mer jugées avoir un besoin urgent de protection.

RECOMMANDATION 94

La Loi sur la protection devrait faire en sorte que le régime intérieur de reconnaissance du statut de protection soit équitable, cohérent, expédient et conforme aux principes de justice naturelle. Les demandeurs d'asile de bonne foi devraient trouver intérêt à se manifester dans les meilleurs délais.

## RECOMMANDATION 81

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser les étudiants étrangers ayant complété avec succès des études post-secondaires au Canada à déposer au Canada une demande d'établissement s'ils disposent d'une offre valide d'emploi permanent. Ils devraient satisfaire aux critères de sélection de la catégorie des indépendants et aux normes relatives à l'état de santé, à la criminalité et à la sécurité.

## Chapitre 7

### Un nouveau régime de protection

## RECOMMANDATION 82

La Loi sur la protection devrait habiliter le Canada à user de son influence pour amener la communauté internationale à envisager des solutions nouvelles dans le domaine de la protection en réponse aux situations de crise des réfugiés.

## RECOMMANDATION 83

La Loi sur la protection devrait intégrer toutes les activités de protection du Canada dans un seul système.

## RECOMMANDATION 84

La Loi sur la protection devrait prévoir la création d'une agence de protection qui serait responsable de l'administration du régime de protection du Canada.

## RECOMMANDATION 85

L'agence de protection devrait former un cadre de fonctionnaires de carrière comme agents de protection et agents d'appel. Elle devrait affecter des agents de protection pour statuer sur les demandes d'asile au Canada et à l'étranger, et des agents d'appel pour revoir les décisions concernant les demandes d'asile déposées au Canada.

## RECOMMANDATION 86

La Loi sur la protection devrait prévoir la création d'un comité consultatif composé de spécialistes en matière d'asile pour conseiller l'agence de protection.

## RECOMMANDATION 87

La Loi sur la protection devrait définir des critères d'asile tenant compte des obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et des considérations actuelles et virtuelles de droits de la personne et d'ordre humanitaire dont la violation peut compromettre la vie et la sécurité du demandeur. Les mêmes critères devraient s'appliquer aux demandes d'asile faites au Canada et à l'étranger. Tous les critères devraient être examinés dans le cadre d'une seule procédure administrative.



## RECOMMANDATION 73

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser les travailleurs temporaires à déposer au Canada une demande de modification de leur statut d'immigrant temporaire à immigrant reçu. Ils devraient satisfaire aux mêmes critères de sélection et normes de santé, de criminalité et de sécurité que les travailleurs qualifiés, et disposer d'une offre valide d'emploi permanent.

## RECOMMANDATION 74

Le rapport annuel sur l'immigration devrait faire état du nombre de travailleurs étrangers admis au cours de l'année écoulée par groupe d'occupations.

## RECOMMANDATION 75

Le Programme concernant les aides familiaux résidents devrait être intégré au Programme des travailleurs étrangers. La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser les aides familiaux disposant d'une offre valide d'emploi permanent à déposer au Canada une demande de modification de leur statut d'immigrant temporaire à immigrant reçu.

## RECOMMANDATION 76

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait stipuler que l'ajout d'un pays particulier sur la liste d'exemption de visa serait à titre provisoire.

## RECOMMANDATION 77

Le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection devrait peser les avantages et les inconvénients d'obliger les visiteurs à être assurés contre les risques de voyage et de maladie de façon à couvrir les soins médicaux qu'ils pourraient requérir pendant leur séjour au Canada.

## RECOMMANDATION 78

Le ministère devrait faciliter l'entrée des étudiants étrangers et s'en tenir à des décisions transparentes reposant sur leur bonne foi en tant qu'étudiants.

## RECOMMANDATION 79

Les étudiants étrangers devraient fournir la preuve d'une assurance médicale satisfaisante pour les autorités provinciales concernées avant d'obtenir leur visa.

## RECOMMANDATION 80

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient exiger une preuve que des dispositions appropriées de tutelle ont été prises à la satisfaction des autorités de la province concernée préalablement à l'octroi de visas à ces élèves.

RECOMMANDATION 65

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient exempter les entreprises de 20 employés ou plus actives au Canada de l'obligation d'obtenir une validation d'emploi du Service national de placement pour parrainer un travailleur étranger. Les travailleurs étrangers recrutés par ces entreprises devraient pouvoir obtenir un permis de travail des missions canadiennes à l'étranger.

RECOMMANDATION 66

Pour les entreprises de moins de 20 employés, le régime actuel de validation devrait être simplifié.

RECOMMANDATION 67

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient dispenser de l'autorisation d'emploi les gens d'affaires de bonne foi désirant séjourner au Canada 30 jours ou moins pour affaires et/ou travail légitimes.

RECOMMANDATION 68

Les règlements de l'immigration devraient émettre un « visa de facilitation », disponible moyennant le recouvrement complet des coûts même dans les pays exempts de visa. Le visa pourrait être proposé à de fréquents visiteurs, en particulier des gens d'affaires; il ferait fonction de permis d'entrées multiples et pourrait éventuellement leur permettre de profiter d'une procédure accélérée au point d'entrée.

RECOMMANDATION 69

Un groupe de travail représentatif des milieux concernés devrait être formé pour conseiller, dans les six mois, le ministre sur des façons de faciliter l'entrée des gens d'affaires au Canada.

RECOMMANDATION 70

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser les membres de la famille des travailleurs étrangers à travailler au Canada.

RECOMMANDATION 71

La couverture des soins médicaux des travailleurs étrangers et de leur famille devrait incomber à l'employeur, qui pourrait y veiller soit par un assureur privé ou par entente avec le gouvernement de la province de destination.

RECOMMANDATION 72

Les formalités de contrôle de l'état de santé devraient être simplifiées pour les travailleurs temporaires. On pourrait envisager soit de les faire remplir par des médecins désignés par le ministère au point d'origine, soit d'autoriser l'entrée des travailleurs sous réserve de la certification de leur état de santé par un agent médical.

## RECOMMANDATION 58

Les entrepreneurs devraient satisfaire aux normes d'âge, d'éducation et de connaissance d'une langue officielle. Ils devraient en outre avoir exploité une entreprise rentable pendant au moins deux ans et disposer de capital suffisant pour démarrer une affaire au Canada et assumer leurs frais d'établissement.

## RECOMMANDATION 59

En plus d'engager financièrement un montant spécifique, les immigrants investisseurs devraient satisfaire à trois normes de base de la catégorie des indépendants, à savoir l'éducation, la connaissance d'une langue officielle et l'indépendance matérielle. Ils seraient exemptés de la norme d'âge et d'expérience de travail.

## RECOMMANDATION 60

Un nouveau mécanisme devrait être établi afin d'éliminer la concurrence entre les provinces et les territoires et de maximiser les avantages économiques du programme des immigrants investisseurs. L'investissement devrait prendre la forme d'un prêt sans intérêt d'une durée de cinq ans au gouvernement fédéral. Celui-ci répartirait les fonds entre les provinces et les territoires selon entente. Les provinces utiliseraient les fonds à discrétion. Les fonds devraient être libres de toute charge et leur provenance serait rigoureusement vérifiée au préalable aux frais du requérant.

## RECOMMANDATION 61

La catégorie actuelle de travailleurs autonomes devrait être éliminée. Les travailleurs autonomes souhaitant immigrer au Canada devraient être tenus de satisfaire aux exigences de l'un des niveaux envisagés pour la nouvelle catégorie des indépendants.

## RECOMMANDATION 62

L'offre d'emploi dans l'entreprise familiale et la définition de « parent aide » devraient être éliminées.

## RECOMMANDATION 63

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser une province ou un territoire à négocier une entente avec le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration pour la sélection, de son propre chef ou en accord avec une ou des organisations publiques ou privées, d'une personne ou d'un groupe de personnes dont l'admission lui serait profitable pour des raisons d'ordre social, économique ou culturel. Toute personne désignée en vertu d'une telle entente devrait remplir les conditions relatives à la santé, la criminalité et la sécurité prescrites par la loi, mais n'aurait pas à satisfaire aux normes requises pour la catégorie des indépendants. La province ou le territoire devrait prévoir des arrangements satisfaisants pour son établissement.

## RECOMMANDATION 64

Les conjoints et enfants d'âge scolaire accompagnant les immigrants de la catégorie des indépendants devraient être soumis à un test objectif de connaissance de base d'une langue officielle, gradué selon l'âge du sujet. Des droits supplémentaires devraient être exigés pour toute personne qui ne satisfait pas à la norme de connaissance d'une langue officielle pour compenser les frais d'un enseignement ultérieur.



**RECOMMANDATION 50**

La norme de base d'expérience de travail devrait varier selon le niveau auquel s'applique la demande. Pour le travailleur qualifié, deux ans d'expérience de travail dans un emploi spécialisé devraient être exigés. Pour l'entrepreneur, deux ans d'expérience à la direction d'une entreprise rentable devraient être exigés. Les requérants des deux niveaux devraient avoir acquis cette expérience au cours des trois années précédant leur demande.

**RECOMMANDATION 51**

La limite d'âge pour les requérants indépendants devrait être fixée entre 21 et 45 ans au moment de la demande.

**RECOMMANDATION 52**

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient exiger que les immigrants de la catégorie des indépendants soient disposés et aptes à assumer leurs frais d'établissement et ceux de leur famille durant leurs six premiers mois de séjour au Canada. La question d'accès des immigrants de la catégorie des indépendants aux programmes d'aide sociale administrés par les provinces et les territoires devrait être soumise au nouveau Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection.

**RECOMMANDATION 53**

Les travailleurs qualifiés devraient satisfaire aux cinq normes de base de la catégorie des indépendants : éducation, connaissance d'une langue officielle, expérience de travail qualifiée, âge et indépendance matérielle.

**RECOMMANDATION 54**

La norme de base relative à l'expérience de travail qualifiée devrait être déterminée par un critère objectif, tel que l'indicateur de formation professionnelle du manuel de la Classification nationale des professions.

**RECOMMANDATION 55**

Il ne devrait y avoir aucune occupation "exclue".

**RECOMMANDATION 56**

Les travailleurs qualifiés possédant des qualifications et/ou une expérience de travail dans des professions ou métiers réglementés, notamment ceux qui exigent une licence ou un enregistrement pour pratiquer au Canada, devraient être tenus de rencontrer les agents d'immigration pour recevoir des conseils et des renseignements sur les obstacles qu'ils affronteront dans leur métier ou leur profession au Canada.

**RECOMMANDATION 57**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait faire en sorte qu'une offre d'emploi permanent valide puisse supplanter l'âge et d'expérience de travail, mais pas les deux.

## RECOMMANDATION 44

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait faire en sorte que les conjoints et enfants à charge dont le parrainage est approuvé soient autorisés à faire leur demande d'établissement depuis le Canada. Suivant le même raisonnement, un visa provisoire devrait être accordé aux citoyens de pays nécessitant un visa pour entrer au Canada afin qu'ils puissent compléter leur demande chez nous. Les demandes faites au Canada par des requérants n'y ayant aucun statut juridique ne devraient pas être reçues.

## RECOMMANDATION 45

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait faire en sorte que les conjoints et enfants à charge parrainés par des citoyens canadiens ou des immigrants reçus soient dispensés de la clause de coûts excessifs des dispositions d'admissibilité médicale.

## RECOMMANDATION 46

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait faire en sorte que les demandes de révision des refus pour motifs de coûts excessifs, pour les requérants de deuxième niveau de la catégorie de la famille, ne devraient être fondées que sur des points de fait, de droit, ou des points mixtes de fait et de droit.

# Chapitre 6 Les immigrants indépendants : des renforts économiques

## RECOMMANDATION 47

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait fonder les catégories actuelles de travailleurs qualifiés, d'entrepreneurs et d'investisseurs en une seule catégorie. La nouvelle catégorie serait désignée comme celle des indépendants. Les requérants devraient remplir des conditions minimales (appelées normes de base) d'éducation, de connaissance d'une langue officielle, et d'indépendance matérielle. Des normes de base s'appliqueraient aussi à l'âge et à l'expérience de travail ou d'affaires, mais pourraient être compensées dans des circonstances précises par une offre ferme d'emploi ou un engagement financier. Les requérants qui satisfont aux normes de base devraient être admis à immigrer, sous réserve des conditions relatives à la santé, la criminalité et la sécurité.

## RECOMMANDATION 48

La norme de base d'éducation devrait être un diplôme scolaire, technique ou professionnel équivalant à au moins deux ans d'études post-secondaires à temps plein au Canada.

## RECOMMANDATION 49

La norme de base de connaissance d'une langue officielle devrait être une connaissance suffisante pour accéder au marché du travail au Canada. Elle devrait être démontrée par des tests d'aptitude linguistique normalisés.

**RECOMMANDATION 38**

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait faire le nécessaire pour recueillir des données permettant de dresser un tableau détaillé du succès ou de l'échec de l'établissement des immigrants des trois composantes de la catégorie de la famille, et de faire un bilan suffisamment détaillé des parrainages en défaut pour déterminer avec précision les indicateurs de risque. L'analyse de telles données devrait guider tout changement futur au programme.

**RECOMMANDATION 39**

L'engagement de parrainage devrait inclure une déclaration attestant que le garant ne fait défaut à aucune ordonnance de pension alimentaire ou de soutien d'enfants à charge et autorisant le ministère à faire le nécessaire pour vérifier cette déclaration. Les garants éventuels manquant à de telles obligations ne devraient pas être autorisés à parrainer.

**RECOMMANDATION 40**

La Loi sur l'Immigration et la Citoyenneté devrait créer une structure à trois niveaux. La nouvelle catégorie de la famille serait ainsi composée 1) des conjoints et enfants à charge; 2) des fiancés, parents et grands-parents (si les parents du garant sont décédés); et 3) d'un parent plus éloigné ou d'une très bonne connaissance, à l'exclusion d'un conjoint, au choix du garant.

**RECOMMANDATION 41**

La Loi sur l'Immigration et la Citoyenneté devrait requérir les garants d'immigrants du troisième niveau d'importants liens affectifs avec eux. Les immigrants devraient posséder un certificat d'études secondaires et maîtriser l'anglais ou le français, ou acquitter les frais d'un cours d'initiation à l'une des deux langues au Canada.

**RECOMMANDATION 42**

Les mauvais traitements physiques ou psychologiques devraient constituer des motifs suffisants pour annuler les engagements de parrainage. Le(la) conjoint(e) victime de mauvais traitements et ayant endossé une entente de parrainage devrait pouvoir demander d'en être déchargé(e). Les immigrants parrainés, ou le(la) garant(e) ou le(la) gardien(ne) d'un enfant à charge, pourraient aussi demander que l'entente soit annulée. À défaut d'une décision, les obligations de parrainage devraient être considérées comme étant toujours en vigueur.

**RECOMMANDATION 43**

Il devrait être interdit à quiconque est trouvé coupable de mauvais traitements ou d'actes de violence conjugale ou domestique de parrainer un autre candidat à l'immigration avant l'expiration d'un délai de cinq ans et la présentation d'une preuve de réhabilitation.



## Chapitre 5 La famille : pierre de touche de l'immigration

### RECOMMANDATION 32

Pour les besoins de la nouvelle Loi sur l'immigration et la citoyenneté, le « conjoint » devrait être défini comme 1) une personne jointe par les liens d'un mariage contracté légalement dans l'État où il a eu lieu, ou 2) une personne jointe par des rapports intimes et au moins un an de vie commune, avec preuve à la charge des requérants dans les deux cas.

### RECOMMANDATION 33

La définition d'enfant à charge dans la Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait être celle d'un enfant jamais marié de moins de 22 ans, à moins que l'enfant ne soit à charge à cause d'un handicap physique ou mental.

### RECOMMANDATION 34

Les conditions de la nouvelle catégorie de la famille devraient refléter ces deux principes : 1) que la définition de la famille évolue avec le temps et diffère selon les ethnies et les cultures; et 2) que la responsabilité du soutien et de l'intégration des immigrants de cette catégorie repose au premier chef sur les citoyens ou les immigrants reçus qui les parrainent. La loi et les règlements devraient, autant que possible, autoriser les garants à définir leur famille.

### RECOMMANDATION 35

Des frais d'initiation à l'anglais ou au français au Canada devraient être exigés de tout immigrant parrainé de la catégorie de la famille âgé de six ans ou plus et ne possédant pas une bonne connaissance d'une langue officielle, vérifiée par un test normalisé.

### RECOMMANDATION 36

Afin de préserver l'intégrité du régime de parrainage, il devrait être interdit à quiconque a fait défaut à ses obligations de parrainer d'autres immigrants avant que la dette contractée à l'aide sociale n'ait été réglée à la satisfaction de la province concernée. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait être habilité à recourir à la saisie et à la saisie-arrest, au besoin, pour aider la province à récupérer les sommes qui lui sont dues. Il devrait être permis à plus d'une personne de se porter garantes conjointement, étant entendu que les cosignataires seraient également responsables de tout manquement.

### RECOMMANDATION 37

Les garants de conjoints et d'enfants à charge devraient être tenus de s'engager pour une période de trois ans et ne pas avoir touché de prestations d'aide sociale depuis 12 mois. Les garants d'autres immigrants de la catégorie de la famille devraient être tenus de s'engager pour une période de 10 ans et avoir déclaré, pour l'exercice fiscal précédent, un revenu équivalant au seuil minimum de revenu familial établi par Statistique Canada ou à quelque autre indice pertinent du coût de la vie. La durée de l'engagement à l'égard d'un(e) fiancé(e) devrait être réduite à trois ans dans l'éventualité du mariage de l'immigrant(e) et de son garant.

**RECOMMANDATION 27**

Le nouveau Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection devrait inscrire l'accès aux métiers et professions parmi ses tâches prioritaires et collaborer avec les groupes intéressés, comme le Forum des ministres de la main-d'œuvre, pour éliminer les restrictions.

**RECOMMANDATION 28**

Le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection devrait travailler de concert avec les autorités compétentes pour mettre au point des normes nationales d'évaluation de compétence et créer une base de données commune en vue d'établir éventuellement des règles d'équivalence admises dans toutes les provinces et les territoires.

**RECOMMANDATION 29**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait prévoir l'émission d'un document, valable pour trois ans à compter de la date d'arrivée au Canada, attestant le statut d'immigrant reçu. En cas de déplacement à l'étranger, l'immigrant reçu serait tenu de présenter ce certificat pour rentrer au Canada. Au bout de trois ans, l'immigrant reçu devrait pouvoir demander la citoyenneté ou renouveler le certificat pour une autre période de trois ans, sous réserve de certaines conditions.

**RECOMMANDATION 30**

Les conditions du maintien du statut d'immigrant reçu devraient inclure 1) une preuve de résidence physique totalisant au moins un an au cours des trois premières années, et 2) des déclarations annuelles d'impôt. Les immigrants devraient être informés par écrit de ces conditions lorsqu'ils sont autorisés à s'établir au Canada. Après une période initiale, les exigences devraient être conditionnelles à deux ans de séjour effectif au cours des trois années précédentes et des déclarations annuelles d'impôt. Les immigrants incapables de faire la preuve de séjour effectif devraient être déchus de leur statut.

**RECOMMANDATION 31**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait inclure des critères témoignant des qualités personnelles du demandeur et de sa participation à la vie de la société canadienne. Ces critères tiendraient compte notamment de :

- la résidence physique (trois ans de résidence);
- la responsabilité fiscale (obéissance à la *Loi de l'impôt sur le revenu*);
- la connaissance du Canada et d'une langue officielle;
- l'âge (18 ans ou plus);
- l'absence de conviction pour des crimes graves (et pour des infractions à la *Loi sur l'immigration*);
- la participation à la vie de la collectivité (d'au moins deux des quatre façons qui suivent : emploi, études, travail communautaire/bénévole, charge de famille).

## Chapitre 3

### Partage des responsabilités : des formes inédites de coopération

#### RECOMMANDATION 21

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient stipuler que le ministre responsable entreprenne une révision complète des dispositions et de l'application des deux lois cinq ans après leur entrée en vigueur et fasse rapport au Parlement de toute recommandation de changement.

#### RECOMMANDATION 22

La Loi sur l'immigration et la Loi sur la protection devraient ordonner la création d'un Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection; les ministres responsables se réuniraient au moins une fois l'an et seraient soutenus par un petit secrétariat. L'organisme offrirait un cadre formel de consultation et de décision sur les questions d'intérêt mutuel.

#### RECOMMANDATION 23

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait être développée de manière à prévoir des consultations nationales et régionales formelles avec les organisations non gouvernementales, les municipalités, les cercles d'affaires et les autres groupes intéressés sur tout changement significatif de la politique d'immigration. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait instituer des mécanismes de consultation et de recherche propres à éclairer sa politique.

## Chapitre 4

### L'intégration des immigrants

#### RECOMMANDATION 24

Le gouvernement fédéral devrait reconnaître qu'il a toujours un rôle à jouer en matière d'établissement et d'intégration des immigrants, délimiter clairement les responsabilités et financer comme il convient les services d'établissement et d'intégration.

#### RECOMMANDATION 25

Les futurs critères de sélection des immigrants devraient reposer sur la recherche et l'analyse des constantes d'intégration des diverses catégories d'immigrants.

#### RECOMMANDATION 26

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient exiger l'utilisation de tests normalisés de connaissance linguistique pour évaluer la connaissance du français ou de l'anglais.



**RECOMMANDATION 14**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient inclure une procédure selon laquelle le ministre discuterait avec le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection, l'agence de protection et d'autres groupes intéressés le nombre de personnes qu'il convient d'accueillir dans le cadre des programmes d'immigration et de protection. Dans l'intervalle, les nombres devraient être maintenus autour de leur niveau actuel.

**RECOMMANDATION 15**

Une fois arrêté le volume d'immigration souhaitable, le gouvernement devrait fixer des cibles et des plafonds d'émission de visas dans toutes les catégories d'immigration, à l'exception des conjoints et enfants à charge, des personnes à qui l'asile a été accordé au Canada et des travailleurs parrajés par un employeur. La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait interdire au ministre d'émettre plus de visas que le plafond annoncé pour l'année.

**RECOMMANDATION 16**

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient autoriser le ministre à décider quand recevoir des demandes dans toutes les catégories d'immigration, à l'exception des conjoints et enfants à charge, des personnes à qui l'asile a été accordé au Canada et des travailleurs parrajés par un employeur.

**RECOMMANDATION 17**

Le ministre devrait former un groupe de travail représentant les divers intérêts des administrés pour revoir le droit d'établissement et mettre au point un système de droits exigibles reflétant les frais des services offerts aux requérants.

**RECOMMANDATION 18**

La loi et les règlements sur l'immigration et la citoyenneté devraient autoriser des prêts pour aider à défrayer les droits d'immigration des conjoints et enfants à charge.

**RECOMMANDATION 19**

Le gouvernement fédéral devrait négocier une formule de partage des droits exigibles des immigrants sélectionnés par les provinces. La formule devrait prévoir des droits différents pour les immigrants dont le gouvernement fédéral se charge simplement des vérifications de santé, de criminalité et de sécurité prescrites par la loi, sans faire la sélection.

**RECOMMANDATION 20**

Les personnes touchant des honoraires pour préparer des demandes de visa ou de protection et/ou représenter les requérants devraient être tenues d'appartenir à une association professionnelle, soit le barreau d'une province ou une association régie par une province.

## RECOMMANDATION 10

Les agents décisionnaires devraient être pourvus de la formation et du soutien nécessaires pour assurer que leurs décisions restent toujours conformes aux objectifs de la législation. Les effets des jugements de cour susceptibles d'affecter leurs décisions devraient leur être communiqués dans les 30 jours.

## RECOMMANDATION 11

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient ordonner au ministre responsable de soumettre au Parlement un rapport annuel incluant les commentaires officiels d'organismes comme le bureau du Vérificateur général, le comité parlementaire permanent et le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection sur l'administration générale des deux lois, et des indicateurs d'efficacité pour l'année écoulée. Les rapports annuels au Parlement devraient être rédigés dans une langue claire et nette, publiés et mis à la disposition du public.

## RECOMMANDATION 12

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté devrait énumérer les grandes catégories d'indicateurs d'efficacité de l'immigration à inclure dans le rapport annuel au Parlement. Les indicateurs particuliers contenus dans ces catégories devraient être énumérés dans les règlements de manière qu'ils puissent être actualisés de temps à autre pour bien montrer comment on répond aux objectifs de la loi.

Les grandes catégories d'indicateurs stipulées par la Loi sur l'immigration et la citoyenneté devraient être :

- le nombre d'immigrants et d'admissions temporaires;
- les délais de traitement des dossiers;
- les indicateurs d'intégration;
- les indicateurs d'intégrité du régime.

## RECOMMANDATION 13

La Loi sur la protection devrait énumérer les grandes catégories d'indicateurs d'efficacité de la protection à inclure dans le rapport annuel au Parlement. Les indicateurs particuliers contenus dans ces catégories devraient être énumérés dans les règlements de manière qu'ils puissent être actualisés de temps à autre pour bien montrer comment on répond aux objectifs de la loi.

Les grandes catégories d'indicateurs stipulées par la Loi sur la protection devraient être :

- le nombre de personnes à qui protection a été accordée à l'étranger et au Canada, et en vertu de quelles conventions;
- les délais de traitement des demandes de protection;
- les indicateurs d'intégration des personnes protégées;
- les indicateurs d'intégrité du régime.

## RECOMMANDATION 5

La législation de la protection devrait avoir pour objectifs :

- (a) de permettre au Canada d'user de son influence dans la communauté des nations pour arriver à un meilleur partage des responsabilités d'identification et d'aide des personnes qui ont besoin de protection;
  - (b) d'honorer nos obligations d'aide humanitaire et de respect des droits de la personne;
  - (c) de faire en sorte que, conformément à nos obligations, nous n'offrons notre protection qu'à ceux qui en ont besoin et la méritent.
- Les voies d'exécution de ces objectifs devraient être :

- (a) l'élaboration de *systèmes internationaux d'identification et d'aide* des personnes dans le besoin sur la base des principes internationaux de protection;
- (b) l'octroi de la protection du Canada aux personnes *qui en ont le plus besoin dès que se présente l'occasion* : outre-mer, au point d'entrée, à l'intérieur du Canada;
- (c) la publication d'*informations complètes* afin d'éclairer le public sur les questions de protection;
- (d) l'étalement des programmes de protection sur *la recherche et la consultation*;
- (e) des mécanismes de *reddition de comptes* et une *garantie suffisante* des droits des administrés;
- (f) des *communications* et une *coordination* adéquates avec le ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, les autres ministères fédéraux et les autres ordres de gouvernement.

## RECOMMANDATION 6

En plus de l'ordonnance actuelle de publication des projets de règlements dans la *Gazette du Canada*, la Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient stipuler que les projets d'amendement des règlements soient soumis pour avis à un comité parlementaire et/ou au Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection dont nous proposons la création. Les projets d'amendement de la Loi sur la protection et de ses règlements devraient aussi être soumis au Comité consultatif sur la protection dont nous proposons la création.

## RECOMMANDATION 7

Les fondements de toute décision en matière d'immigration et de protection devraient être contenus dans les règlements afférents aux lois, et non pas dans les directives du ministère.

## RECOMMANDATION 8

Pour assurer la cohérence des décisions, la Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient obliger le ministère et l'agence de protection à publier des guides de l'usager — complets et rédigés dans une langue claire et nette — afin de guider les agents et les requérants dans l'interprétation des lois et de leurs règlements. Les instructions contenues dans les guides de l'usager seraient exécutoirs. Les guides de l'usager devraient constituer la première source de renseignements des demandeurs.

## RECOMMANDATION 9

Les directives modifiant les renseignements, les instructions ou les interprétations consignés dans les guides de l'usager ne pourraient entrer en vigueur qu'après leur publication dans de nouvelles éditions.



# Chapitre 2

## Un nouveau cadre de législation et de reddition de comptes

### RECOMMANDATION 1

Afin de reconnaître et d'encourager le continuum de l'immigration et de la citoyenneté, la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la citoyenneté* devraient être fusionnées en une seule loi faisant de la participation à la vie de la société canadienne la condition préalable de l'accession à la citoyenneté.

### RECOMMANDATION 2

L'immigration et la protection devraient faire l'objet de lois distinctes pour bien marquer la différence des objectifs de l'engagement humanitaire du Canada et de son programme d'immigration. La Loi sur l'immigration et la citoyenneté régirait l'admission des visiteurs, des étudiants et des travailleurs temporaires et la sélection et l'intégration des immigrants. La Loi sur la protection déterminerait pour le Canada les conditions d'asile.

### RECOMMANDATION 3

La Loi sur l'immigration et la citoyenneté et la Loi sur la protection devraient établir le cadre juridique de l'immigration et de la protection et refléter leurs objectifs. Les lois devraient renfermer tout ce qui affecte directement le statut des administrés. Les programmes et leur mode d'administration devraient être contenus dans les règlements y afférents.

### RECOMMANDATION 4

La législation de l'immigration et de la citoyenneté devrait avoir pour objectifs :

- (a) de faciliter l'entrée au Canada de personnes qui contribueront, de façon temporaire ou permanente, à sa croissance et à sa prospérité;
- (b) de créer et d'entretenir des conditions permettant aux immigrants qui s'installent à demeure de devenir Canadiens à part entière et d'exercer pleinement leurs droits et devoirs;
- (c) de favoriser la sécurité et l'indépendance sociales et économiques des immigrants en reconnaissant l'intégrité de la famille sous toutes ses formes;
- (d) d'enrichir la culture des Canadiens;
- (e) de créer les conditions nécessaires pour préserver la santé et la sécurité de la société canadienne et pour prévenir l'entrée en sol canadien de personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles au Canada ou à l'étranger.

Les voies d'exécution de ces objectifs devraient être :

- (a) la publication d'*informations complètes* afin d'éclairer le public sur les questions d'immigration;
- (b) l'établissement de programmes d'immigration sur la *recherche et la consultation*;
- (c) des mécanismes de *reddition de comptes* et une *garantie suffisante* des droits des administrés;
- (d) des *communications* et une *coordination* adéquates avec l'agence de protection, les autres ministères fédéraux et les autres ordres de gouvernement.

d'un mode objectif de sélection élimine la nécessité d'investir les agents des visas de pouvoirs discrétionnaires.

Nous reconnaissons que peuvent surgir des situations qui ne sont pas prévues par la législation et que l'application de certaines dispositions à de nouvelles situations peut entraîner des effets non intentionnels. Nous recommandons donc deux formes de pouvoirs discrétionnaires qui ne pourraient être délégués : l'une entre les mains du ministre et l'autre entre les mains des directeurs généraux régionaux. Le ministre ne pourrait utiliser son pouvoir discrétionnaire que dans un but d'intérêt public. Les directeurs généraux pourraient en user dans des situations extraordinaires de dépendance entre les personnes en cause. Un sommaire de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dans les deux cas serait inclus dans le rapport annuel au Parlement.

## LA MISE EN ŒUVRE DE NOTRE RAPPORT

Nous recommandons, estimons-nous, sont en accord avec les valeurs et principes que nous avons esquissés plus tôt. Nous espérons que notre rapport, qui établit deux nouveaux régimes légaux, sera considéré comme une œuvre globale qui ne peut être mise en œuvre à la pièce. Nous faisons une mise en garde du fait que nos recommandations n'ont souvent pu être appuyées sur la documentation qu'il nous aurait fallu. Nous encourageons toutes les parties à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration à intensifier leurs efforts de recherche et d'analyse. Nous encourageons aussi le ministre à bâtir un système qui permet le renvoi expéditif des personnes jugées inadmissibles tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés* et les autres lois pertinentes. Ce système ne pourra voir le jour que si les ressources nécessaires y sont affectées. La réforme législative ne peut corriger la situation sans ces initiatives supplémentaires.

## RÉVISIONS

Nous attirons de nouveau l'attention sur les recommandations du rapport Tassé concernant les renvois du Canada. Le rapport proposait que le ministère soit plus transparent et fasse rapport au Parlement des ordonnances d'exclusion, de renvoi et de déportation de l'année écoulée, et des retards et motifs de délai d'exécution. Nous recommandons de surcroît que le ministre favorise un débat plus large pour regagner la confiance du public et qu'il fasse examiner par le Comité permanent sur la citoyenneté et l'immigration les questions épineuses de détention et de renvoi.

Nous proposons de remplacer les procédures actuelles d'appel et de révision par une procédure plus simple, respectant les règles d'équité et de justice et adaptée à la nature du recours. Nous recommandons la création d'une division du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration dont la structure et les règles assureraient l'indépendance des décisionnaires. Elle serait chargée de réviser les décisions de refus de parrainage, de révocation de statut et de détention.

Sur les refus de parrainage, nous soutenons la tendance de la section d'appel de la Commission d'immigration et du statut de réfugié à se tourner vers des mécanismes de rechange de règlement des différends. Nous ferions un pas de plus et investirions des arbitres professionnels du pouvoir d'imposer leur décision si les parties n'arrivent pas à s'entendre en deçà de certains délais. Les décisions seraient fondées sur les points de fait et de droit. Un agent de la division de résolution et de révision reverrait les décisions de refus d'admission ou de révocation de statut. Quiconque constitue un danger public ou un risque de sécurité n'aurait pas accès à cette procédure. Nous proposons de codifier les critères de danger public dans les règlements afférents à la nouvelle Loi sur l'immigration et la citoyenneté et de faire rapport de tels cas au Parlement.

Un agent de révision serait tenu de revoir les ordonnances de détention en deçà de 48 heures et de déterminer si le statut provisoire peut être rétabli. Les conditions des centres de détention permettraient au détenu de faire les démarches nécessaires pour le rétablissement de son statut provisoire. L'échéancier actuel de révision des ordres de détention devrait être maintenu.

Nous recommandons que la demande de révision judiciaire des décisions des agents des visas à l'étranger soit soumise à une autorisation préalable.

## RÉEXAMEN DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Nous avons considéré l'exercice de pouvoirs discrétionnaires dans le régime actuel et la place qu'il devait occuper dans le nouveau régime. Nous avons constaté que la plupart des situations dans lesquelles le pouvoir discrétionnaire est aujourd'hui exercé pour des motifs humanitaires seraient régularisées dans la nouvelle législation. De même, l'application



Pour l'examen des infractions à la Loi sur l'immigration et la citoyenneté, nous recommandons d'éliminer des strates de décision et de remplacer la procédure actuelle par une procédure administrative. Les critères de décision seraient contenus dans les règlements pour plus de transparence. Les garanties d'équité procédurale dans les cas de révocation de statut, de refus d'admission et de renvoi seraient aussi codifiées dans les règlements.

Nous souhaitons un effort concerté en vue d'obtenir la coopération des gouvernements étrangers pour l'émission de documents de voyage pour leurs ressortissants. Nous recommandons d'inscrire dans la Loi sur l'immigration et la citoyenneté l'autorisation d'échanger des renseignements avec l'étranger en matière criminelle et le pouvoir de traiter à l'étranger les demandes d'admission au Canada. Nous traitons aussi de diverses questions relatives aux sociétés de transport et nous recommandons la prescription de certains délais en matière de responsabilité des frais de transport de requérants illégitimes.

Nous avons revu les dispositions statutaires sur les critères d'inadmissibilité. Nous proposons d'éliminer les chevauchements et de grouper les motifs d'inadmissibilité sous cinq chapitres : médicaux, criminels, sécurité, financiers et intégrité du régime.

Nous proposons que le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection définisse les critères d'inadmissibilité médicale qui seront inscrits dans les règlements. Nous recommandons aussi de conférer le statut provisoire aux requérants sous surveillance médicale jusqu'à ce qu'ils puissent fournir l'adresse d'un domicile au Canada. Nous suggérons de faire périodiquement rapport au Parlement des tests médicaux auxquels sont soumis les visiteurs et les immigrants.

Nous recommandons que le crime d'organisation de filières d'immigration illégale soit ajouté aux motifs d'inadmissibilité. Nous proposons que la terminologie de l'inadmissibilité pour motifs de risque de sécurité corresponde dans la nouvelle loi à la définition des « risques de sécurité pour le Canada » contenue dans la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité*. Pour préserver l'intégrité du régime, nous recommandons d'interdire l'entrée de personnes liées à des régimes frappés de sanctions internationales.

Toujours au chapitre du respect de la loi, nous proposons de resserrer les dispositions de suris de renvoi. Nous réclamons plus de transparence de la part du comité consultatif interne dans la composition de la liste des pays dont les conditions sont trop instables pour y renvoyer des ressortissants. Nous proposons aussi une procédure rapide d'évaluation préalable des risques que courent les personnes renvoyées du Canada, à leur demande. Enfin, nous recommandons de poursuivre les suspects de contrebande de personnes dans un but lucratif sans autorisation du procureur général ou de son adjoint et d'amender le *Code criminel* de manière à pouvoir confisquer les biens des auteurs trouvés coupables de tels crimes.

le retrait du statut de protection, après audition de la cause par un agent de protection. Les motifs de révocation du statut de protection seraient strictement appliqués en conformité avec la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Nous traitons en détail de maints autres aspects de la nouvelle Loi sur la protection, comme l'exemption des frais de traitement de dossiers ou l'accès à un prêt pour payer le droit d'établissement. Les conjoints et enfants à charge des demandeurs agréés par la procédure intérieure verraient leurs dossiers traités en même temps que la personne protégée. Nous recommandons enfin que des ressources supplémentaires soient affectées à l'organisme qui traite actuellement les demandes d'asile pour lui permettre de régler toutes les demandes en souffrance avant l'entrée en vigueur du nouveau régime de protection.

## LE RESPECT DES RÈGLES

Nous proposons un nouveau mode de mise en application de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté. Le public a perdu confiance dans la capacité du ministère de faire respecter la loi. Nous avons pris note en particulier de l'incapacité de suivre les clients, des délais d'exécution des renvois, de l'organisation procédurière, et de la perception d'arbitraire des ordonnances de détention.

Nous proposons de créer un cadre législatif objectif, de motiver les administrés à respecter les règles, de codifier les critères d'admissibilité, de détention et de renvoi, de prendre des mesures dès le début du processus pour faciliter l'application de la loi, d'aplatir la procédure d'examen des infractions, et d'investir plus de ressources dans la formation du personnel et les systèmes de contrôle. Le régime que nous proposons est fondé sur la notion que toute personne engagée dans une procédure intérieure d'immigration ou de protection doit avoir un statut légal que nous appelons le « statut provisoire ». Le même statut s'applique à toute personne qui fait l'objet de mesures de contrôle. Elle ne peut conserver ce statut que si elle coopère et observe les conditions qui lui sont imposées. Quiconque représente un danger public, risque de ne pas se présenter pour son renvoi, n'a pas de pièces d'identité et ne coopère pas à l'arrivée, ou omet de répondre à une convocation sans motif légitime ou de se plier aux conditions qui lui sont faites serait détenu. Le pouvoir de détention serait donc lié au manquement aux critères objectifs et codifiés du statut provisoire.

Le régime est lié à l'issue des procédures : statut provisoire dans l'attente d'un statut officiel, statut officiel si le requérant satisfait aux critères, et renvoi du Canada s'il n'y satisfait pas. Le statut provisoire s'éteindrait dès le règlement définitif de la demande de statut officiel. En cas de décision défavorable, le requérant serait tenu de quitter volontairement le Canada ou s'exposerait à une ordonnance de détention et de renvoi. Il est indispensable d'établir un système de contrôle automatique pour vérifier que les requérants se présentent, aux agents d'immigration ou de protection. Des mesures coercitives pourraient alors être prises pour remédier aux manquements. Les frais d'installation d'un tel système seraient importants, mais ses avantages à long terme seraient considérables.

La procédure intérieure de reconnaissance du statut de réfugié devrait partir du principe que les requérants doivent avoir accès facilement au régime de protection et faire part de leur demande d'asile à l'agence de protection dès que possible après leur arrivée. L'agence de protection aurait des centres d'accueil aux principaux points d'entrée. Les agents d'immigration se chargeraient de déférer les demandeurs d'asile à l'agence de protection, qui verrait à leur procurer les services nécessaires.

Nous recommandons de codifier les conditions et les délais de la procédure intérieure, qui seraient applicables à toutes les parties. Les requérants qui se conforment aux conditions auraient droit au travail et à d'autres avantages sociaux. Nous proposons que l'agence de protection assume les frais d'aide sociale et de soins médicaux des demandeurs d'asile à l'intérieur jusqu'à ce qu'ils soient reçus immigrants ou renvoyés.

Les demandes à l'intérieur seraient entendues par un agent de protection, en présence d'un représentant du demandeur et d'un interprète; ces deux derniers pourraient être présents lorsque la demande est soumise à l'étranger. Les procédures seraient codifiées dans la législation sur la protection pour assurer que tous les renseignements nécessaires sont transmis dans les délais impartis et que les principes fondamentaux d'équité sont respectés. Du fait que le régime est aisément accessible et que des services de soutien sont offerts aux points d'entrée, nous recommandons des délais serrés, comme suit : le requérant devrait se présenter à l'agent de protection en deçà de trois jours ouvrables de son arrivée; il devrait soumettre sa demande dans les 10 jours ouvrables suivants; l'audition aurait lieu en deçà de six semaines; et la décision, motivée par écrit, serait rendue dans les six semaines qui suivent l'audition. Nous proposons que les requérants de l'intérieur aient droit à une révision interne d'une décision de refus, pourvu qu'ils en fassent la demande en deçà de 15 jours de la réception des motifs du refus. La révision se bornerait aux documents. Il y aurait audition lorsque la crédibilité du requérant est mise en question.

Dans ce nouvel univers de protection, nous introduisons un nouveau statut légal, celui de « protection temporaire ». Il aurait une application limitée; nous avons considéré et rejeté l'idée de la généraliser. Le statut de protection temporaire serait accordé aux personnes dont la demande d'asile est agréée, mais qui ne peuvent pas fournir de pièces d'identité satisfaisantes. Elles pourraient faire une demande d'immigration au bout de trois ans. Les autres personnes dont la demande d'asile est agréée seraient du même coup autorisées à s'établir, sous réserve des vérifications d'état de santé, d'antécédents criminels et de risque de sécurité, qui seraient amorcées dès le début de la procédure. Les personnes agréées, au Canada et outre-mer, seraient exemptées de la clause de coûts excessifs pour les services de santé.

Conformément aux dispositions d'exclusion et de cessation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la protection serait refusée ou retirée aux personnes soupçonnées de crimes de guerre ou d'autres crimes graves et à celles qui se prévalent de nouveau de la protection du pays qu'elles prétendent avoir fui au péril de leur vie ou s'y établissent. La fraude ou la non-divuligation de faits matériels entraîneraient aussi le refus ou



Nous proposons que l'agence de protection choisisse parmi les fonctionnaires des décideurs qu'elle instruira sur les droits de la personne et les règles de procédure. Ces agents de protection seront affectés au Canada et dans nos missions à l'étranger. Des agents d'appel, recrutés parmi les fonctionnaires de niveau supérieur, feraient aussi partie du personnel de l'agence et seraient affectés à ses principaux bureaux au Canada. L'agence de protection s'appuierait sur un comité consultatif composé statutairement de représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales, possédant une connaissance ou une expérience des questions d'asile. Le comité pourrait conseiller l'agence sur toute question relative aux amendements à la loi, au guide de l'utilisateur, au budget, à la formation du personnel et aux tendances de déplacements de populations.

En bref, nous proposons une définition plus généreuse de la protection, la recherche active de personnes ayant un besoin urgent de protection à l'étranger et une procédure destinée à dissuader les demandeurs de mauvaise foi.

Nous proposons des critères d'asile plus inclusifs, aussi bien à l'intérieur — en conformité avec nos obligations internationales — qu'à l'extérieur — en conformité avec le principe de porter secours aux plus vulnérables. Les critères incluraient la définition de réfugié selon le droit international et les normes actuelles et futures de violations de droits de la personne qui mettent en péril la vie et la sécurité d'un individu.

Nos agents de protection seraient postés stratégiquement à l'étranger afin d'être accessibles aux personnes qui ont le plus besoin d'asile. Ils auraient, entre autres responsabilités, celle d'entrer en contact avec les organisations de défense des droits de la personne et de constituer des réseaux capables de les renseigner sur les cas de protection et de leur en soumettre. Nous proposons aussi que les organisations non gouvernementales réputées pour leur travail humanitaire à l'étranger soient autorisées à conclure des accords avec l'agence pour identifier des personnes outre-mer qui peuvent avoir besoin de se réfugier au Canada. Puisque la priorité devrait être donnée aux plus vulnérables, nous recommandons que la capacité d'adaptation au Canada soit éliminée des critères prescrits par la nouvelle Loi sur la protection. En outre, une procédure accélérée devrait être établie outre-mer afin de permettre aux personnes jugées en danger imminent d'entrer au Canada sans délai. L'agence de protection veillerait à faire des arrangements préalables avec la province de destination des personnes nécessitant des soins médicaux particuliers.

Avec l'introduction de ces mesures actives de protection à l'extérieur du Canada, nous convenons qu'il faut établir à l'intérieur une procédure prompte, efficace et cohérente, et en même temps conforme aux principes de justice naturelle.

Nous avons simplifié la procédure d'éligibilité au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Nous recommandons le développement d'une notion plus transparente de « tiers pays sûr ». Nous croyons que de telles mesures rétabliront l'objet premier du droit international, qui est de bâtir un système garantissant que tous les pays assument leur part de responsabilité d'asile.

## PROTECTION

Nous recommandons que l'employeur soit responsable d'assurer les travailleurs étrangers et leur famille contre les risques de maladie. Nous avons pris note du manque d'information sur l'entrée des travailleurs étrangers au Canada et, pour plus de transparence, nous proposons que le rapport annuel du ministre au Parlement fasse état de leur nombre et de leurs occupations.

Nous nous sommes aussi penchés sur le traitement des visiteurs. Nous recommandons plus de transparence dans la composition empirique de la liste des pays dont les citoyens n'ont pas besoin de visas pour voyager au Canada. Nous recommandons que le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection considère l'opportunité d'exiger des visiteurs qu'ils se munissent d'une assurance maladie personnelle.

Nous recommandons des arrangements de tutelle appropriés pour les élèves étrangers qui font des études primaires ou secondaires au Canada. Les étudiants étrangers qui ont obtenu un grade d'enseignement supérieur au Canada et disposent d'une offre d'emploi permanent devraient pouvoir demander la résidence sans quitter le pays.

**A**près examen des dispositions du droit intérieur et international en matière d'asile, nous en venons à la conclusion que le Canada devrait montrer le chemin et proposer de nouveaux modèles de partage des responsabilités internationales d'identification et d'établissement des personnes qui ont besoin de protection. Ces modèles devraient puiser dans les principes internationaux qui fondent la protection, dont l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où sa vie ou sa liberté pourraient être menacées du fait de sa race, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un groupe social particulier. D'ici que ces modèles internationaux soient mis en train, le Canada devrait réitérer son engagement envers les personnes déplacées et persécutées.

Nous recommandons l'établissement d'un seul régime de protection pour traiter toutes les demandes, qu'elles soient faites au Canada ou à l'étranger. Des ressources devraient être affectées à nos activités de protection outre-mer de manière à identifier les personnes qui cherchent asile au Canada avant qu'elles aient recours aux services coûteux et risqués de filières d'immigration illégale. Le Canada peut ainsi porter secours aux plus vulnérables, qui sont en très grande majorité des femmes et des enfants, le plus près possible de leur pays d'origine.

Nous recommandons qu'une organisation soit chargée des responsabilités de protection du Canada en vertu de la Loi sur la protection; cette agence administrerait le régime de protection à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Elle formerait des agents et leur fournirait le soutien administratif et les renseignements nécessaires pour décider des demandes d'asile. Elle conseillerait le ministre sur les besoins éventuels d'asile et sur les arrivées massives aux frontières du Canada. Le ministre donnerait ses instructions à l'agence pour faire face aux situations de crise.

## IMMIGRANTS INDÉPENDANTS

**N**ous avons considéré les effets de la mondialisation de l'économie sur l'immigration. Le mode de sélection que nous proposons pour les immigrants indépendants est destiné à maximiser les bénéfices à long terme et à minimiser les frais à court terme de leur établissement au Canada. Il indique aussi clairement aux candidats qui ne satisfont pas aux critères de sélection la voie à suivre pour immigrer éventuellement.

Notre rapport examine les deux courants d'immigration économique : permanent et temporaire. Nous proposons de fusionner les catégories actuelles de travailleurs qualifiés, d'entrepreneurs et d'investisseurs en une seule catégorie à trois niveaux étroitement reliés. Les critères de sélection de ces immigrants tiendraient compte de leur connaissance d'une langue officielle, leur éducation, leur âge et leur expérience de travail. Ces immigrants devraient aussi pouvoir subvenir à leurs besoins dès leur arrivée au Canada. Les critères ne tiendraient cependant plus compte de leur occupation et nous proposons de supprimer la liste d'occupations exclues. Certaines catégories d'employeurs seraient aussi autorisées à parrainer les employés qu'elles recrutent à l'étranger.

Nous recommandons que les entrepreneurs soient sélectionnés en fonction des attributs requis pour réussir au Canada, et non plus sur la foi de plans d'affaires et de conditions rigides. Les investisseurs seraient tenus de satisfaire aux critères de langue, d'éducation et d'autosuffisance, en plus de consentir un engagement financier de 500 000 \$ qui serait réparti entre les provinces.

Nous recommandons d'autoriser les provinces à désigner des individus ou des groupes dont l'immigration leur serait d'un bénéfice social, économique ou culturel. Les catégories de travailleurs autonomes, d'employés d'entreprises familiales et d'aides domestiques seraient supprimées en tant que programmes distincts.

Nous croyons qu'il faut des règles plus souples pour les travailleurs temporaires. Nous recommandons de nous fier à l'employeur au lieu de vastes sondages du marché du travail. Les entreprises comptant 20 employés ou plus devraient être dispensées de l'obligation d'obtenir une validation d'emploi avant de parrainer un travailleur étranger. Il n'y faut pas voir un souci moins grand de la sécurité d'emploi des Canadiens. Le relâchement des mesures à l'entrée serait compensé par une surveillance plus rigoureuse du respect des engagements de l'employeur. Nous recommandons aussi d'abolir l'autorisation d'emploi pour les personnes qui veulent séjourner au Canada moins de 31 jours pour des motifs légitimes.

Nous explorons d'autres moyens de faciliter l'entrée des travailleurs temporaires ainsi que des gens d'affaires qui ne font que de brefs séjours au Canada. En ce qui a trait aux travailleurs temporaires, nous recommandons, par exemple, que les membres de leur famille soient aussi autorisés à travailler au Canada. Nous suggérons aussi que les travailleurs étrangers n'aient pas à quitter le Canada pour demander la résidence s'ils disposent d'une offre d'emploi permanent. Nous proposons par ailleurs d'émettre un visa à entrées multiples pour les gens d'affaires qui reviennent fréquemment au Canada.



lignes de partage de responsabilités et en assumant sa part de financement des services d'établissement. Nous proposons que la définition des critères de sélection des futurs résidents s'appuie sur la recherche et l'analyse du comportement et de la faculté d'intégration des diverses catégories d'immigrants. Nous suggérons d'envisager l'immigration comme un continuum, de la sélection à l'intégration et à la citoyenneté. Nous proposons de nouvelles conditions de citoyenneté, qui ne tiennent pas simplement à la présence physique au Canada, mais aussi à la participation active à la vie de la société. Dans le but d'éliminer l'un des grands obstacles à l'intégration de certains arrivants, nous recommandons que le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection et les autorités fédérales de l'immigration voient à faciliter l'accès aux métiers et professions.

## L'IMPORTANCE DE LA FAMILLE

Notre rapport met en lumière l'importance de la famille — conventionnelle et non conventionnelle — dans la société canadienne. Nous recommandons une définition du « conjoint » qui reconnait l'existence des couples de droit coutumier et des couples homosexuels pour les besoins de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté. Nous proposons aussi ce que nous croyons être une définition plus raisonnable de l'enfant à charge, incluant tout enfant de moins de 22 ans encore célibataire ou tout enfant à charge pour cause d'invalidité physique ou mentale. Ces définitions plus souples reflètent la diversité des liens et arrangements familiaux chez nous. Nous recommandons trois niveaux de relation familiale : la famille nucléaire, les fiancés et parents, et un troisième niveau pour les personnes dont l'intimité du lien est attestée par la disposition d'un garant à assurer leurs conditions matérielles au Canada. Nous proposons d'exiger des immigrants parrainés de la catégorie de la famille qu'ils possèdent une connaissance de l'une de nos deux langues officielles ou en assument les frais d'apprentissage. Les immigrants du troisième niveau de la catégorie de la famille, quant à eux, seraient tenus de satisfaire à certains critères d'éducation.

Tout en favorisant une définition plus souple de la famille, nous insistons pour que les garants comprennent bien et respectent les engagements financiers qu'entraîne le parrainage des membres de leur famille. Il serait ainsi interdit aux garants faisant défaut à leurs obligations de parrainer d'autres immigrants. Nous recommandons que la durée du parrainage de conjoints et d'enfants à charge soit réduite à trois ans. Nous suggérons de réunir des données sur l'établissement des requérants parrainés des divers niveaux de la catégorie de la famille pour guider tout changement au programme. Nous recommandons aussi de dégager des obligations de parrainage les victimes de violence domestique. Nous recommandons que les conjoints et enfants à charge dont le parrainage est autorisé soient dispensés de l'obligation de faire traiter leur demande d'immigration de l'extérieur du Canada. Enfin, nous proposons d'exempter les conjoints et enfants à charge de la clause de coûts excessifs des dispositions d'admissibilité médicale de la Loi sur l'immigration et la citoyenneté.

L'intégration des nouveaux arrivants détermine le succès du programme d'immigration. D'elle dépendent la cohésion de la société canadienne et l'apport des immigrants. Nous estimons que le gouvernement fédéral a toujours un rôle à jouer dans l'établissement et l'intégration des arrivants au Canada et ne peut s'en décharger entièrement sur les provinces. Nous recommandons que le gouvernement fédéral reconnaisse son rôle en établissant des

## INTÉGRATION ET CITOYENNETÉ ACTIVES

Nous proposons de nouveaux mécanismes favorisant la consultation et la collaboration en matière d'immigration. Comme l'immigration est du ressort conjoint du fédéral et des provinces, nous proposons la création d'un Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection, qui pourra remédier aux lacunes actuelles dans la planification et l'exécution du programme d'immigration. Notre rapport propose aussi un cadre de consultation avec les municipalités et les organisations non gouvernementales.

## CONSULTATION ET COLLABORATION

Les moyens de réaliser ces objectifs sont semblables dans les deux lois. Ils incluent l'obligation d'informer le public et de procéder à des recherches et à des consultations pour mesurer l'efficacité des programmes existants et en façonner de nouveaux. Les deux lois incluent aussi des dispositions sévères de reddition de comptes au Parlement et au public et d'autres destinées à assurer une communication et une coopération constantes entre les ordres de gouvernement au Canada.

Nous proposons un cadre législatif qui intègre au texte de la loi les objectifs, les moyens, les dispositions de base affectant le statut des arrivants, des résidents et des citoyens et les grandes lignes des règles de reddition de comptes. Les détails de procédure seraient contenus dans les règlements afférents aux lois. Nous proposons une procédure plus stricte d'approbation de nouveaux règlements, et une évaluation serrée de leurs effets, pour empêcher le « gouvernement par règlement ». Pour plus de transparence, nous proposons de mettre à la disposition des fonctionnaires et du public un « guide de l'utilisateur » qui remplacerait les nombreux manuels renfermant aujourd'hui les mesures et directives de l'administration. Avec ce guide, les administrés auraient essentiellement accès aux mêmes informations que les fonctionnaires. Nous proposons aussi de faire en sorte que le ministre dépose chaque année un rapport détaillé au Parlement et nous énumérerons les indicateurs de performance que devrait contenir ce rapport pour garantir une comptabilité réelle.

Pour donner suite à notre recommandation de faire des gens le point central de notre régime d'immigration, la loi doit faire en sorte que les ressources nécessaires sont disponibles pour offrir des services convenables à tous ceux qui y ont affaire. Nous proposons que la loi permette le plafonnement annuel des visas d'entrée, sauf pour certaines catégories d'immigrants et de personnes protégées. Le ministre déciderait de la reprise de la réception des demandes, hors des mêmes catégories. Notre cadre législatif traite aussi de diverses questions de fonctionnement, comme les droits d'immigration et les consultants.

**C**e rapport complète le mandat d'un an du Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration, qui avait mission de conseiller le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration sur les orientations futures des lois canadiennes d'immigration à la lumière des défis et tendances actuels et à venir et de la recherche disponible. Le rapport débordé le cadre étroit de la loi pour examiner les mesures et les programmes qui la traduisent dans la pratique. Il est le fruit de plusieurs mois de consultation avec des personnes de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration impliquées dans tous les aspects de l'immigration, de la lecture attentive de plus de 500 mémoires et d'incalculables heures de réflexion et de discussion. Conformément aux opinions qui nous ont été exprimées, le rapport porte davantage sur les gens que sur les chiffres.

## VALEURS ET PRINCIPES

**N**ous avons fondé nos recommandations sur les valeurs sociales et juridiques qu'ont fait ressortir les sondages et la jurisprudence des dernières années au Canada. L'autosuffisance, la compassion, la famille, la démocratie, la liberté, l'équité et la justice ont été reconnues parmi les valeurs élémentaires qui devraient inspirer nos lois et nos procédures. Ces valeurs suggèrent à leur tour des principes de base de conception et d'exécution des programmes, comme l'accessibilité, la globalité, la cohérence, la sensibilité et l'imputabilité. Ces valeurs et principes devraient guider à la fois l'élaboration et l'application de la nouvelle législation.

## UN NOUVEAU CADRE DE LÉGISLATION ET DE REDDITION DE COMPTES

**N**ous proposons un nouveau cadre législatif. De toutes parts, on réclame une loi claire et transparente. Il y a confusion dans le public sur les questions qui ressortissent à la citoyenneté, à l'immigration et à la protection. Pour bien marquer et faire connaître les différents objectifs des lois qui régissent ces champs d'action, nous proposons une loi sur la citoyenneté et l'immigration et une autre sur l'asile que le Canada accorde en vertu du droit humanitaire international. Les valeurs et principes sous-jacents à chacune apparaissent dans leurs objectifs et les moyens particuliers qui leur sont impartis pour les réaliser. L'inclusion des moyens dans le texte de la loi est une nouveauté qui reflète notre volonté de garantir non seulement la responsabilité, mais aussi l'imputabilité.

La nouvelle Loi sur l'immigration et la citoyenneté aurait pour objectif de faciliter l'entrée des personnes susceptibles d'enrichir le patrimoine économique et culturel du Canada, qu'elles aient un lien familial avec un citoyen ou un résident ou non. Les objectifs comportent aussi la nécessité de protéger notre société de ceux dont l'entrée au Canada pourrait constituer une nuisance ou un danger. Les objectifs de la Loi sur la protection reflètent les obligations internationales du Canada et la volonté clairement exprimée de la majorité de la population de donner asile à qui en a vraiment besoin.





On peut également se procurer une version de ce document adaptée à des besoins particuliers.  
*This publication is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997  
N° de cat. : C163-21/1998-1  
ISBN 0-662-63330-X

# Sommaire

L'immigration de demain  
au Canada

**Au-delà**  
**des**  
**chiffres**







3 1761 11550934 1

Canada

Sommaire

L'immigration de demain  
au Canada

Au-delà  
des  
chiffres

Immigration  
Legislative  
Review

Révision de  
la législation  
sur l'immigration